

Die Transformation der NATO: amerikanische Vorstellungen und Risiken für Europa

Dembinski, Matthias

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Dembinski, M. (2006). *Die Transformation der NATO: amerikanische Vorstellungen und Risiken für Europa*. (HSFK-Report, 11/2006). Frankfurt am Main: Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-283696>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Matthias Dembinski

Die Transformation der NATO

Amerikanische Vorstellungen und Risiken für Europa

HSFK-Report 11/2006



**Hessische
Stiftung
Friedens- und
Konfliktforschung**

Dieser HSFK-Report ist im Rahmen des von der Deutschen Stiftung Friedensforschung (DSF) geförderten Projekts „Die internationale Organisation des demokratischen Friedens“ entstanden. Wir danken der DSF für ihre Unterstützung.

© Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung (HSFK)

Adresse :

HSFK • Leimenrode 29 • 60322 Frankfurt am Main

Telefon: (069) 95 91 04-0 • Fax: (069) 55 84 81

E-Mail: dembinski@hsfk.de • Internet: <http://www.hsfk.de>

ISBN-10: 3-937829-44-X

ISBN-13: 978-3-937829-44-9

Euro 6,-

Zusammenfassung

Der Gipfel von Riga im November 2006 markiert eine weitere Station im Prozess der Erneuerung der NATO. Während die Öffentlichkeit noch den transatlantischen Streit um den Irak und den dabei angestimmten Abgesang auf die Allianz im Ohr hat, ist die Transformation des Bündnisses seit 2002 weit vorangeschritten. Zum einen erweitert die NATO ihre Aufgaben, ihre Mitglieder und ihren Tätigkeitsbereich. Sie wandelt sich von einem statischen Bündnis zur Verteidigung eigenen Territoriums zu einem globalen Interventionsbündnis. Zum anderen erneuert sie den Anspruch, ihre Mitglieder sollten auf der Grundlage geteilter Werte gemeinsam entscheiden und solidarisch handeln. Vorangetrieben wird die Transformation besonders von den USA. Seit Beginn ihrer zweiten Amtszeit entdeckt die Bush-Administration auch die Vorzüge des Multilateralismus im Bündnis neu und lädt ihre europäischen Verbündeten zur engeren Zusammenarbeit ein.

Um zu entscheiden, wie weit sich Deutschland auf das amerikanische Angebot einlassen sollte, sind zwei Fragenkomplexe zu klären. Erstens: Wie weit würde der Handlungsspielraum Deutschlands durch die Mitgliedschaft in der von den USA geführten Allianz beschränkt? Und würden sich dadurch – wie während des Ost-West-Konflikts – Möglichkeiten der Einflussnahme auf die amerikanische Agenda eröffnen? Zweitens: Würde ein sich global orientierendes Bündnis Konflikte mit anderen Staaten eher verschärfen, wenn es geschlossen auftritt und die gemeinsamen Werte betont? Oder würden sich die Erfolgsaussichten globaler Ordnungspolitik verbessern, wenn sich der demokratische Westen nicht als einheitlicher Pol organisiert? Kurzum geht es bei dieser Entscheidung um die Frage, wieviel Einheit oder Flexibilität die NATO braucht und wie weit oder eng ihr Aufgaben- und Einsatzgebiet sein soll.

Der vorliegende Report argumentiert, dass die Vorstellung eines einigen und in der NATO handlungsfähigen politischen Westens bei gleichzeitiger Entgrenzung der Aufgaben und Reichweite der Allianz eine Überforderung darstellt. Ein solches Konzept würde interne Friktionen schaffen und Konflikte zwischen der NATO und ihrer Umwelt verschärfen. Schließlich dürfte dieses Konzept nicht einmal von den USA dauerhaft verfolgt werden. Wahrscheinlicher ist mittelfristig etwas anderes: die Umwandlung der NATO zu einem losen politischen Dach, unter dem sich in Europa die regionale sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der EU verdichtet.

Der Report entfaltet dieses Argument in zwei Schritten. In einem ersten Schritt wird gezeigt, wie Formmerkmale einer internationalen Organisation wie der NATO auf der einen Seite von ihren Mitgliedern verändert werden können, auf der anderen Seite die Spielräume ihrer Mitglieder beschränken oder erweitern und die Wirkung der Allianz nach außen beeinflussen. Folgenreich ist insbesondere die informelle Kontrolle, also die Art und Weise wie durch die Gestaltung der Konsultationskultur, durch Appelle an gemeinsame Werte und Interessen und durch gemeinsame Grundsatzbeschlüsse die nationalen Handlungsspielräume der Mitglieder beeinflusst werden. In Kombination mit der Ausweitung des Aufgaben- und Tätigkeitsbereichs gibt die Einschränkung der informellen Kontrolle der NATO eine historisch neue Gestalt.

In einem zweiten Schritt wird gezeigt, wie diese Kombination von Formmerkmalen interne Friktionen und das Risiko von Konflikten mit Staaten außerhalb des Bündnisses erhöhen kann. Am Beispiel des Einsatzes in Afghanistan werden die Gefahren der ungewollten Verwicklung in Konflikte diskutiert, die sich mit der Ausweitung der NATO bei gleichzeitiger Wiederherstellung ihrer Geschlossenheit fast notwendig ergeben. Am Beispiel der Diskussion um eine dritte Erweiterung des Bündnisses sowie der geplanten Partnerschaften mit den Demokratien Ost- und Südasiens wird gezeigt, wie die Appelle an die geteilten demokratischen Werte als Basis gemeinsamen Handelns die Konflikte mit Russland und China verschärfen. Zwar haben die USA in Riga die ursprünglich geplanten Schritte in Richtung auf eine abermalige Erweiterung und Öffnung der NATO zurückgestellt. Die Erweiterung stockte aber nicht aufgrund des Einspruchs einiger europäischen Mitgliedsländer, sondern aufgrund der Entwicklungen vor Ort in Georgien und der Ukraine. Die Öffnung der NATO für die Demokratien in Ost- und Südasiens ließ sich vorläufig nicht durchsetzen, weil eine ungeschickte Darstellung dieser Pläne Widerstände bei den alten und neuen NATO-Mitgliedern mobilisierte. Solange sich die NATO als institutioneller Kristallisationspunkt des demokratischen Westens versteht, ist damit zu rechnen, dass beide Vorhaben weiter betrieben werden.

Allerdings steht das Angebot der USA zur multilateralen Zusammenarbeit in der NATO auf tönernen Füßen. Die Mitgliedschaft in einer verstrickenden sicherheitspolitischen Organisation stellt in der amerikanischen Geschichte ohnehin nur die Ausnahme dar. Auch gegenwärtig ist fraglich, ob das Angebot Bushs zur gemeinschaftlichen Zusammenarbeit in der NATO belastbar ist oder in erster Linie dem Interesse an Lastenteilung folgt. Nicht unwahrscheinlich erscheint daher eine Rückkehr der NATO in ihrer ersten Form als lose sicherheitspolitische Verbindung der USA mit den westeuropäischen Demokratien. Aus der integrierten Militärstruktur haben sich die USA bereits weitgehend verabschiedet. Und die Rolle des *off-shore balancer* passt gut zum amerikanischen Verständnis von demokratischer Souveränität. Die Bundesrepublik sollte sich auf diese Möglichkeit einstellen und den Ausbau der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik vorantreiben.

Inhalt

1.	Abgesang und Erneuerung der NATO als Chance und Risiko für deutsche Sicherheitspolitik	1
2.	Allianzdilemma und ihre Steuerung: die Kontroverse um die Form der NATO	5
2.1	Die drei Formen der NATO	6
3.	Militärische Umstrukturierung	11
4.	Die NATO in Afghanistan: Mechanismen der Verwicklung	13
5.	Eine dritte Erweiterung der NATO?	18
5.1	Die NATO und die amerikanischen Initiativen gegenüber dem östlichen Europa und Zentralasien	19
5.2	Die russische Reaktion	22
6.	Die Öffnung der NATO gegenüber den Demokratien Ost- und Südostasiens	25
7.	Schlussfolgerungen	29

1. Abgesang und Erneuerung der NATO als Chance und Risiko für deutsche Sicherheitspolitik^{*}

Die NATO ist wieder da. Sie ist wieder da mit der selbstbewussten Ambition, der zentrale Ort sicherheitspolitischer Koordination des demokratischen Westens zu sein. Und sie ist wieder da als Chance und Problem für deutsche Politik. Auch wenn das jüngste Gipfeltreffen in Riga im November 2006 nicht alle Erwartungen einlöste, markiert es doch eine weitere Etappe der Transformation der nordatlantischen Allianz. Dieser Erneuerungsprozess ist umso überraschender, als vor nicht einmal fünf Jahren auf dem Höhepunkt der transatlantischen Krise um den Irak allenthalben das Ende der NATO und darüber hinaus des politischen Westens insgesamt verkündet wurde.¹ Statt gemeinsamer Werte und Interessen, die bis dahin als Fundament und Bindemittel des Bündnisses galten, wurden entgegengesetzte Werte und auseinanderstrebende Interessen zwischen der einzigen Supermacht und einer Gruppe westeuropäischer Staaten diagnostiziert.² Ausgerechnet der amerikanische Verteidigungsminister schien ihr mit der Formel „die Mission bestimme die Koalition“ die Daseinsberechtigung abzusprechen.

Weitgehend unbemerkt von der öffentlichen Aufmerksamkeit leiteten die Staats- und Regierungschefs der NATO auf dem Höhepunkt der transatlantischen Krise während ihres Gipfeltreffens in Prag 2002 die Transformation der NATO ein. Zum einen erweiterte sie ihre Aufgaben, ihre Mitglieder und ihren Tätigkeitsbereich. Sie wandelt sich, um eine Formel des amerikanischen Präsidenten zu benutzen, von einem „statischen“ Bündnis zur Verteidigung europäischen Territoriums zu einem „Expeditionsbündnis“, das bereit sei, Streitkräfte außerhalb Europas zur Verteidigung der Freiheit einzusetzen.³ Zum anderen wird mit neuer Verve der Anspruch in den Raum gestellt, die Bündnismitglieder sollten auf der Grundlage geteilter Werte und Interessen gemeinsam entscheiden und solidarisch handeln. Diese Entwicklungen konvergieren in der bemerkenswerten Forderung Bushs zu mehr Solidarität in Afghanistan: „The alliance was founded on this principle: An attack on

^{*} Ich danke Martin Heindl für Recherchen im Zusammenhang mit der Erstellung dieses Reports.

1 Ivo. H. Daalder, The End of Atlanticism, in: *Survival*, Jg. 45, Nr. 2, 2003, S. 147-166; David Calleo, The Broken West, in: *Survival*, Jg. 46, Nr.3, 2004, S. 29-38; Elisabeth Pond, *Friendly Fire: the Near-Death of the Transatlantic Alliance*, Washington (Brookings Institution Press), 2003; Philip H. Gordon/Jeremy Shapiro, *Allies at War: America, Europe, and the Crisis over Iraq*, Washington (Brookings Institution Press), 2004.

2 Für die Charakterisierung der NATO als Wertegemeinschaft vgl. Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies*, Princeton, (University Press), 1995. Für die These, Werte erwiesen sich als entzweieendes Element vgl. Peter Van Ham, *Security and Culture: or, Why NATO Won't Last*, *Security Dialogue*, Jg. 32, Nr. 4, 2001, S. 393-406; Charles A. Kupchan, *The End of the American Era: U.S. Foreign Policy and the Geopolitics of the Twenty-First Century*, New York (Alfred A. Knopf), 2002.

3 Address by the President of the United States, George W. Bush, at the Riga Summit, abrufbar unter: www.rigasummit.lv/en/id/newsin/nid/258/.

one is an attack on all. That principle holds true whether the attack is on the home soil of a NATO nation, or on allied forces deployed on a NATO mission abroad.“⁴

Die hochfliegenden Ansprüche sollten aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass Richtung und Ziel des Umbauprozesses nach wie vor ebenso unklar wie umstritten sind. Im Kern dreht sich die Kontroverse um die Fragen, wieviel Einheit oder Flexibilität die NATO braucht und wie weit oder eng ihr Aufgabenbereich und Einsatzspektrum sein soll.⁵ Auf diese Fragen gab auch der jüngste Gipfel keine Antwort. Nach den Treffen in Prag (Oktober 2002) und Istanbul (Juni 2004) stellt Riga mit seinen bescheidenen Ergebnissen allenfalls eine Zwischenstation dar. Vor dem Hintergrund der sich eintrübenden Lage in Afghanistan beschäftigten sich die Staats- und Regierungschefs mit der ISAF-Mission und den Beiträgen der Mitgliedstaaten hierzu. Daneben verabschiedeten sie mit der *Comprehensive Political Guidance* einen Leitfaden für die militärische Transformation der nächsten 10 bis 15 Jahre.⁶ Sollte hiermit ursprünglich eine Debatte über die Frage nach dem „wohin“ und „wozu“ der Allianz eingeleitet werden, kam am Ende lediglich ein beschränktes Konsenspapier heraus. Bezüglich der im Vorfeld heiß diskutierten und von den USA lange unterstützten Heranführung Georgiens und der Ukraine an die NATO sowie der Partnerschaften mit den ost- und südostasiatischen Demokratien äußerte sich der Gipfel nur dilatorisch.⁷

Diese Unbestimmtheit ist nicht erstaunlich. Bisher trieben nämlich im Wesentlichen die USA die Transformation voran, während die meisten europäischen Staaten noch ihre Positionen suchen. Nachdem die USA seit 2002 auf einen militärischen Umbau drängen, räumte Bush während einer Charme-Tour durch Europa im Frühjahr 2005 der NATO auch wieder einen höheren politischen Stellenwert ein. Mittlerweile gerieren sich die USA geradezu als Advokat des Multilateralismus innerhalb der Allianz. Sie sprechen sich für die gemeinsame Finanzierung von Operationen und gegen die Aufrechterhaltung nationaler Vorbehalte bei gemeinsamen Einsätzen aus, Forderungen, denen Deutschland bislang ablehnend gegenüber steht.⁸

4 The White House: President Bush Discusses Progress in Afghanistan, Global War on Terror, Washington, 15. Februar 2007, abrufbar unter: www.whitehouse.gov/news/releases/2007/02/print/20070215-1.html. Fast wortgleich äußerte sich der amerikanische Präsident in seiner Rede in Riga.

5 Vgl. Karl-Heinz Kamp, NATO-Gipfel 2006. Das Bündnis auf der Themensuche, St. Augustin (Konrad-Adenauer-Stiftung, Dokumentation Nr. 156), 2006.

6 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, Comprehensive Political Guidance. Endorsed by NATO Heads of State and Government on 29 November 2006, abrufbar unter: www.nato.int/docu/basic/txt/b061129e.htm.

7 Vgl. North Atlantic Treaty Organization, Riga Summit Declaration, Press Release, 2006, S. 150, 29. November 2006.

8 Financial Times vom 24. Januar 2006. Zum Interesse der USA an einer Stärkung der transatlantischen Kooperation vgl. auch Robert Hunter, Roadmap for a Renewed Transatlantic Security Partnership, in: The International Spectator, Jg. 41, Nr. 1, 2006, S. 70-81.

Es gehört zur gegenwärtigen Umbruchsituation, dass die Belastbarkeit des amerikanischen Angebots, wieder enger in der NATO zusammenzuarbeiten, kaum abzuschätzen ist.⁹ Möglicherweise ist es in erster Linie dem amerikanischen Interesse an Lastenteilung geschuldet. Mit dem Scheitern im Irak und der sich abzeichnenden Malaise in Afghanistan werden die innenpolitischen Grenzen und außenpolitischen Kosten des neo-konservativen Programms der militärischen Dominanz und politischen Neuordnung der Welt deutlich.¹⁰ Die Zustimmungsraten zu Bushs Außenpolitik wurden 2005 erstmals negativ und sacken seitdem weiter ab.¹¹ Unter dem Eindruck des Irak-Kriegs erodiert nicht nur die innenpolitische Zustimmung zu einer internationalistischen Außenpolitik,¹² es verfällt auch der außenpolitische Einfluss der USA.¹³ Diese Lücke zwischen der schwindenden amerikanischen Gestaltungsfähigkeit und den bestehenden außenpolitischen Problemlagen gilt es aufzufüllen. „Die Vereinigten Staaten unterstützen“, so Präsident Bush bei seinem Besuch in Brüssel, „ein starkes Europa, weil wir bei der schwierigen Aufgabe der weltweiten Verbreitung der Freiheit einen starken Partner brauchen“.¹⁴

Wie immer das amerikanische Angebot motiviert ist, stellt es deutsche Sicherheitspolitik vor zwei Bündel heikler Fragen. Das erste betrifft das Binnenverhältnis der NATO. Wie weit würde der außenpolitische Handlungsspielraum Deutschlands durch die Mitgliedschaft in einer wieder stärker gemeinschaftlich ausgerichteten und von den USA geführten Allianz beschränkt? Könnten sich umgekehrt Möglichkeiten der Einflussnahme auf die amerikanische Politik eröffnen? Und lassen die Sichtweisen und Interessen diessseits und jenseits des Atlantiks in Bezug auf globale Herausforderungen ein gemeinsames Handeln überhaupt realistisch erscheinen? Oder würde der Anspruch an Gemeinsamkeit zu internen Zerreißproben führen? Es geht im Folgenden also nicht um die Vor- und Nachteile enger sicherheitspolitischer Kooperation als solcher, sondern um die spezifischen Chancen und Risiken für deutsche Sicherheitspolitik, die sich in der gegenwärtigen Situation durch die Mitarbeit in der NATO ergeben.

9 Vgl. Markus Kaim, *Pragmatismus und Grand Strategy. Die NATO-Debatte in den Vereinigten Staaten*, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie S 31), 2006.

10 Peter Rudolf, *Rückkehr des liberalen Hegemon. Warnungen vor Überdehnung und Isolationismus sind unangebracht*, in: *Internationale Politik*, Jg. 61, Nr. 1, 2006, S. 6-15.

11 The German Marshall Fund of the United States, *Transatlantic Trends 2005*, S. 19.

12 So erhöhte sich die Zustimmung zu der Aussage, „U.S. should mind its own business internationally“ von 30% (2002) auf 42% (2005). Pew Research Center, *America's Place in the World 2005*. Allerdings wurden ähnlich hohe Werte Anfang der 1970er Jahre und Mitte der 1990er Jahre ebenfalls erreicht.

13 Zu den sinkenden Sympathiewerten der USA vgl. Pew Research Center, *America's Image Slips, But Allies Share U.S. Concerns Over Iran, Hamas*, 13. Juni 2006, abrufbar unter: <http://people-press.org>. Vgl. auch *Public Agenda, Confidence in U.S. Foreign Policy Index*, Jg. 4, Frühjahr 2007, abrufbar unter: www.publicagenda.org.

14 Vgl. Rede des Präsidenten im historischen Festsaal Concert Noble in Brüssel vom 21. Februar 2005, abrufbar unter: <http://amerikadienst.usembassy.de/us-botschaft-cgi/ad-detailad.cgi?lfdnr=1796>.

Das zweite Fragenbündel betrifft das Außenverhältnis. Würden Konflikte mit ihrer Umwelt verschärft, wenn sich eine zunehmend global ausgerichtete NATO als handlungsfähige Einheit des demokratischen Westens präsentiert? Oder würden sich umgekehrt die Erfolgsaussichten globaler Ordnungspolitik verbessern, wenn sich der demokratische Westen nicht als einheitlicher Pol organisiert?

Bisher hat sich deutsche Politik in der Frage, wohin die Transformation der NATO führen soll, nicht klar positioniert. Die Bundeskanzlerin geht zumindest rhetorisch wieder stärker auf die USA zu, ohne ihrer Bekundung, „die NATO (sei) auch in Zukunft der bislang stärkste Ausdruck gemeinsam verantworteter Sicherheitspolitik“¹⁵ entschiedene Taten folgen zu lassen. Und dies nicht ohne Grund. Der bündnispolitische Schulterschluss berge aufgrund der Kluft zwischen externen Anforderungen und internen Möglichkeiten erhebliche politische Risiken. Die alternative Strategie, aus der NATO auszutreten oder – dem Beispiel Frankreichs folgend – nur noch eingeschränkt mitzuarbeiten, wird von den Parteien der politischen Mitte nicht verfolgt. Auch hierfür gibt es gute Gründe, nicht zuletzt die Überlegung, dass deutsche und europäische Sicherheit immer noch auf der amerikanischen Rückversicherung beruhen und mit diesem Schritt zudem ein erheblicher Vertrauensverlust verbunden wäre.

Der vorliegende Report will einen Beitrag zu dieser Debatte leisten. Er argumentiert, dass die Vorstellung eines einigen und in der NATO handlungsfähigen politischen Westens bei gleichzeitiger Entgrenzung der Aufgaben und Reichweite der NATO eine fatale Überforderung darstellt. Ein solches Konzept würde interne Friktionen schaffen und Konflikte zwischen der NATO und ihrer Umwelt verschärfen. Schließlich dürfte dieses Konzept nicht einmal von den USA dauerhaft verfolgt werden. Wahrscheinlicher ist mittelfristig etwas anderes: die Umwandlung der NATO zu einem losen politischen Dach, unter dem sich in Europa die regionale sicherheitspolitische Zusammenarbeit im Rahmen der EU verdichtet.

Zum Vorgehen: In einem ersten Schritt wird rekapituliert, wie die Form der NATO im Laufe ihrer Geschichte variierte. Diese Anlage folgt der Überlegung, dass die Form einer internationalen Organisation auf der einen Seite von ihren Mitgliedern gestaltet werden kann, auf der anderen Seite deren Verhalten und damit die Wirkung der Allianz nach außen beeinflusst. Unter Form wird hier nicht nur der Abstimmungsmodus, das Aufgabengebiet oder der Tätigkeitsbereich der NATO verstanden. Die Konsultationspraxis, gemeinsame Werte und selbst der Appell an gemeinsame Interessen gelten ebenso als ermöglichende bzw. einschränkende Faktoren. Die Darstellung der Formmerkmale soll den Blick für alternative institutionelle Lösungen schärfen und den Zusammenhang zwischen der Form und der Wirkung der Institution NATO systematisch verorten. Ein Kapitel widmet sich dabei der militärischen Transformation. Hier wird gezeigt, dass sich trotz

15 Dr. Angela Merkel, Rede auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik, 10. Februar 2007, abrufbar unter: www.securityconference.de.

des Anspruchs an Einigkeit die Entwicklung längst in Richtung auf Flexibilisierung und Entkopplung der amerikanischen und europäischen Sicherheit vollzieht. Darauf aufbauend werden in einem zweiten Schritt die Auswirkungen der institutionellen Neugestaltung auf den aktuellen Handlungsfeldern der Stabilisierungsmission in Afghanistan sowie der Erweiterung und der Partnerschaften mit den ost- und südostasiatischen Demokratien diskutiert. Am Beispiel Afghanistans werden die Friktionen aufgezeigt, die mit der Globalisierung der NATO bei gleichzeitiger Rekonstruktion des Anspruchs auf Gemeinsamkeit entstehen. Anhand der Diskussion um die Erweiterung und die Partnerschaften wird gezeigt, wie die neue NATO Konflikte mit ihrer Umwelt verschärft. Abschließend werden Überlegungen bezüglich der weiteren Entwicklung der Allianz angestellt. Daran schließen sich Empfehlungen für deutsche Politik an.

2. Allianzdilemma und ihre Steuerung: die Kontroverse um die Form der NATO

Die aktuelle Kontroverse betrifft die Form der NATO. Ihre Gestaltung entscheidet darüber, wie das Verhältnis zwischen Einheit und Flexibilität gestaltet wird, in welchen Fällen die Organisation staatliche Handlungsspielräume begrenzt oder erweitert, wofür sich die Mitglieder in die Pflicht nehmen können, wie handlungsfähig eine Organisation ist und wie sie ihrer Umwelt gegenüber tritt. Nicht zuletzt entscheidet sie über die Auflösung des klassischen Allianzdilemmas zwischen *abandonment* und *entrapment*, der Gefahr allein gelassen oder in die Konflikte anderer Partner verwickelt zu werden.¹⁶ Folgende Formmerkmale sind relevant:¹⁷

1. Die formale Kontrolle: Diese Dimension bezeichnet die Kontrolle der Mitglieder über die Organisation. Sie ist hoch, wenn ein Handeln der Organisation von der Zustimmung jedes Mitglieds abhängt. Sie wird umgekehrt durch die Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen oder die Delegation von Rechten an staatenunabhängige Organe eingeschränkt.
2. Die informelle Kontrolle: Sie hat zwei Dimensionen. Zum einen wird sie von der Integration militärischer Strukturen bestimmt. Die informelle Kontrolle ist niedrig, wenn der Grad der Integration die unilaterale Handlungsfähigkeit der Mitglieder begrenzt bzw. wenn die Funktionsfähigkeit der Organisation die Mitwirkung vieler oder sogar aller Mitglieder voraussetzt. Zum anderen wird diese Größe von Verhaltens-

16 Vgl. Glenn H. Snyder, The Security Dilemma in Alliance Politics, in: World Politics, Jg. 36, Nr. 4, 1984, S. 461-496.

17 Vgl. auch Frank Schimmelfennig, Multilateralism in Post-Cold War NATO: Functional Form, Identity-Driven Cooperation, unveröffentl., Manuskript, 2005; Helga Haftendorn, Sicherheitsinstitutionen in den internationalen Beziehungen. Eine Einführung, in: Helga Haftendorn/Otto Keck (Hg.), Kooperation jenseits von Hegemonie und Bedrohung, Baden-Baden (Nomos), 1997, S. 11-34.

normen wie der Bereitschaft zur frühzeitigen Konsultation sowie rhetorischen Akten wie Verträgen, und Erklärungen beeinflusst, mit denen Mitglieder Folgebereitschaft signalisieren und von anderen einfordern. Die informelle Kontrolle sinkt mit einer ausgeprägten Konsultationspraxis und Appellen an gemeinsame Werte und Interessen.

3. Die Aufgaben der Organisation: Sie legen fest, in welchen Fällen sich die Mitglieder gegenseitig in die Pflicht nehmen können.
4. Die geographische Reichweite des Zuständigkeitsbereichs der Organisation, die zum einen über die Festlegung der Aufgaben, zum anderen über Mitglied- und Partnerschaften gesteuert wird.

2.1 Die drei Formen der NATO

a) Die erste NATO 1949 – 1950

In ihrer bisherigen Geschichte hat die NATO drei unterschiedliche Formen angenommen. Gegründet wurde sie als politisches Bündnis mit schwachen, dezentralen und die Autonomie der Mitgliedstaaten schonenden Strukturen. Damit hatten sich die USA durchgesetzt, die ihr Engagement in Europa bis in die 1950er Jahre vor allem als Hilfe zur europäischen Selbsthilfe verstanden. Ihre Position beruhte auf zwei Überlegungen. Zum einen nahm die amerikanische Regierung Rücksicht auf die im Kongress nach wie vor starken isolationistischen Strömungen und wollte ihre Handlungsfreiheit nicht über Gebühr einschränken. Zum anderen war sie überzeugt, dass eine multipolare Ordnung mit weiteren Machtzentren, die zwar nicht vollkommen frei von amerikanischem Einfluss, aber unabhängig genug wären, um die USA zu entlasten und den Eindruck einer geschlossenen Front gegen die UdSSR zu vermeiden, die Risiken der Eindämmungspolitik minimieren und die Aussichten auf friedlichen Wandel erhöhen würde.¹⁸

Die formale Kontrolle der Mitgliedstaaten über die erste NATO war hoch. Entscheidungen im Nordatlantikrat sowie den später eingerichteten Gremien fielen im Konsens. Der Nordatlantikvertrag sah keine Delegation von Kompetenzen und bestenfalls schwache Organe vor. In Artikel 9 wird lediglich ein Rat erwähnt, der auf seiner ersten Sitzung mit dem periodisch zusammentretenden Militärausschuss ein weiteres Gremium einsetzte.

Die informelle Kontrolle war ebenfalls hoch. Unterhalb des Militärausschusses sollte die eigentliche militärische Zusammenarbeit im Rahmen von fünf regionalen Planungsgruppen stattfinden. Die USA wollten nur in zwei Gruppen mitarbeiten – zusammen mit Kanada in der Nordamerikanischen Planungsgruppe sowie in der Gruppe Nordatlantik –

18 Steve Weber, Shaping the postwar balance of power: multilateralism in NATO, in: International Organization, Jg. 64, Nr. 3, 1992, S. 633-680.

sich aus den für Westeuropa zuständigen Planungsgruppen aber heraushalten.¹⁹ Der im April 1950 verabschiedete erste Verteidigungsplan hielt strikt am Prinzip der nationalen Kommandoführung fest. Lediglich in der Subregion Westeuropa hätten sich unter dem Dach der NATO mit der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft integrierte militärische Strukturen herausbilden können. Auch der rhetorische Verpflichtungsgrad wurde bewusst begrenzt. Der bis heute gültige Artikel 5 enthält nicht einmal die Pflicht zum militärischen Beistand. Ausdrücklich verwies die amerikanische Seite bei den Verhandlungen darauf, dass ein Automatismus zu vermeiden und die konstitutionellen Rechte des Kongresses zu achten seien.²⁰ Die Aufgaben wurden dagegen zunächst unspezifisch und durch die Formulierungen der Artikel 2 und 4 weit gefasst.

b) Die zweite NATO 1951-1990

Mit dem Korea-Krieg entstand die zweite NATO, die in dieser Form bis zum Ende des Ost-West-Konflikts existierte. Angesichts der scheinbar akuten Bedrohung ließen sich die USA auf einen Umbau der NATO zur *entangling alliance* ein.²¹ Diese Allianz signalisierte nach außen höchste Einheitlichkeit und Entschlossenheit. Allerdings ergriffen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, um die Risiken der Verwicklung zu begrenzen.

Die wenigsten Veränderungen ergaben sich in Bezug auf die formale Kontrolle. Zwar bildeten sich differenzierte Mitspracherechte wie in der Nuklearen Planungsgruppe heraus.²² Prägend blieb aber das Konsensprinzip. Auch die Delegation an staatenübergreifende Organe blieb gering. Im Laufe der Jahre entwickelten sich ausdifferenzierte politische und militärische Strukturen und schuf der Rat 1952 die Position eines Generalsekretärs.²³ Dessen autonome Gestaltungsmöglichkeiten sowie die des Vorsitzenden des Militärausschusses blieben aber begrenzt.²⁴ Größere Handlungsspielräume wurden dem Oberkommandierenden SACEUR eingeräumt, der für das effektive Zusammenwirken der unter seinem Kommando vereinigten nationalen Einheiten verantwortlich zeichnet sowie im Verteidigungsfall die Leitung aller Operationen übernehmen würde.

19 Wichard Woyke, Die Militärorganisation der NATO 1949 bis 1955, in: Klaus A. Maier/Norbert Wiggershaus (Hg.), Das Nordatlantische Bündnis 1949-1956, München (R. Oldenbourg Verlag), 1993, S. 133-146, insbes. S. 135ff.

20 Timothy Ireland, Creating the Entangling Alliance: The Origins of the North Atlantic Treaty Organization, Westport (Greenwood Press), 1981, S.106.

21 Robert Osgood, NATO: The Entangling Alliance, Chicago (University Press), 1962; vgl. auch Sean Kay, NATO and the Future of European Security, Lanham (Rowman & Littlefield), 1998, S. 35ff.

22 Vgl. Helga Haftendorn, Die NATO als Transmissionsriemen atlantischer Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 38-39, 2005, S. 8-15.

23 Zur Struktur der „Kalten Kriegs-NATO“ vgl. Bruce George (Hg.), Jane's NATO Handbook 1990-91, Coudsdon (Sentinel House), 1990.

24 Robert S. Jordan, Political Leadership in NATO: Study in Multilateral Diplomacy. Boulder (Westview Press), 1979.

Deutlich eingeschränkt wurde die informelle Kontrolle. Mit der Aufstellung einer integrierten Streitmacht unter zentralem Kommando, zu der auch die USA substantielle Beiträge leisteten, verringerte sich die Möglichkeit unilateralen Handelns innerhalb Europas dramatisch. Parallel dazu wurde der Verpflichtungscharakter erhöht. Der Artikel 5 gewann die Bedeutung eines fast automatischen militärischen Beistandsversprechens. Und mit der Herausbildung einer intensiven Konsultationskultur verpflichteten sich die Mitglieder zum gemeinsamen Handeln.²⁵

Um das dadurch entstehende Risiko der Verwicklung zu begrenzen, wurden die übrigen Formmerkmale umgestaltet. Das amerikanische Risiko einer ungewollten Verwicklung in einen Krieg in Europa wurde durch die alleinige Verfügung über die Nuklearwaffen sowie die Doppelrolle des SACEUR, der in Personalunion auch als Oberbefehlshaber der amerikanischen Streitkräfte in Europa fungiert und folglich in die amerikanische nationale Befehlskette eingegliedert ist, zumindest ansatzweise reduziert. Im Gegenzug boten die USA den Verbündeten Mitspracherechte an. Wichtiger für unseren Zusammenhang: Die Mitgliedstaaten reduzierten das Risiko der Verwicklung durch die Veränderung der anderen zwei Formmerkmale. Zum einen definierten sie die Reichweite eng. Zum anderen begrenzten sie die Aufgaben der Allianz auf den Zweck der kollektiven Verteidigung und wehrten Versuche einzelner Mitgliedstaaten ab, Bündnissolidarität in Konflikten *out-of-area* zu mobilisieren.²⁶

c) Die dritte NATO seit 1991

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts bildet sich die dritte NATO heraus. Wiederum zeichnen sich die geringsten Veränderungen bei der formalen Kontrolle ab. Forderungen zur Einführung von Mehrheitsentscheidungen, wie sie zeitweise im amerikanischen Senat zu hören waren, wurden schnell abgetan.²⁷ Stattdessen verlagerte sich die Debatte auf weichere Formen der Einschränkung des Konsensprinzips wie konstruktive Enthaltungen. Hier allerdings verfügt die NATO bereits über die Möglichkeit, abweichende Meinungen in Fußnoten auszudrücken oder über das *silent procedure* Verfahren Zustimmung durch unterlassenen Widerspruch festzustellen.

Deutliche und widersprüchliche Anpassungen ergaben sich dagegen bei der informellen Kontrolle. Im militärischen Bereich zielte bereits das seit 1994 diskutierte Konzept der Combined Joint Task Forces (CJTF) auf eine Flexibilisierung der Handlungsfähigkeit.

25 Zur Herausbildung der Norm der frühzeitigen Konsultation vgl. Winfried Heinemann, Vom Zusammenwachsen des Bündnisses. Die Funktionsweise der NATO in ausgewählten Krisenfällen 1951-1956, München (R. Oldenbourg Verlag), 1998.

26 Vgl. hierzu Elisabeth D. Sherwood, *Allies in Crisis. Meeting Global Challenges to Western Security*, New Haven (Yale University Press), 1990.

27 Leo G. Michel, NATO Decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule? in: Strategic Forum, herausgegeben vom Institute for National Strategic Studies, National Defense University, Nr. 202, August 2003. Vgl. auch Hans Binnendijk/Richard Kugler, Transform NATO. Don't End It, in: The National Interest, Nr. 75, Frühjahr 2004, S. 72-76.

Seitdem herrscht Einigkeit im Grundsatz, dass die starre, integrierte Militärstruktur des Kalten Krieges flexibler gestaltet werden solle. Allerdings weist die Interessenlage der USA und der Europäer in unterschiedliche Richtungen. Aus Sicht der USA als praktisch einzigem Mitglied mit autonomen militärischen Handlungsmöglichkeiten bietet sich ein *lead nation* Modell an. Ein solches Modell würde die Operationsfähigkeit von amerikanisch-geführten Koalitionen auch außerhalb des militärischen Handlungs- und politischen Entscheidungsrahmens der NATO sichern. Eine Funktion der NATO bestünde aus dieser Perspektive darin, die Handlungsfähigkeit von amerikanisch-geführten ad hoc Koalitionen durch die Gewährleistung der Interoperabilität auch jenseits der politischen Kontrolle der NATO-Gremien zu gewährleisten.²⁸

Aus der Perspektive der europäischen Staaten erscheinen integrative Strukturen bereits allein aufgrund der geringeren Größe attraktiver. Flexibilisierung soll aus dieser Sicht in erster Linie ein *opting out* ermöglichen bzw. die EU stärken. Danach würden zentrale Einrichtungen wie etwa die Kommandostruktur weiterhin von der NATO zur Verfügung gestellt, aber so umgebaut, dass sie Gruppen von Staaten oder die EU unterstützen können. Entsprechend würde aus europäischer Perspektive die politische Verantwortung und Kontrolle beim NATO-Rat bzw. im Fall europäischer Einsätze beim Außenministerrat verbleiben.

Auch der rhetorische Verpflichtungscharakter der NATO ist seit den frühen 1990er Jahren einem zuletzt stark beschleunigten Veränderungsprozess unterworfen. Das strategische Konzept von 1999 betonte noch den zentralen Stellenwert sowie den Gemeinschafts- und Solidarcharakter der Allianz. Dagegen setzten die Bush-Administration und namentlich ihr Verteidigungsminister zunächst andere Akzente: „I said last year that the mission defines the coalition, and I think that was not only a correct statement, but it has been an enormously helpful concept in this war on terror. Every nation is different, with different cultures and geographies, and the thought that they should agree at the same moment how to contribute to this war is nonsense. That will never happen, and it never has. Countries ought to decide individually what they can do.“²⁹ Die Unverbindlichkeit der Diskussionen innerhalb der NATO nahm offenbar ein Ausmaß an, dass der Vorwurf des früheren Bundeskanzlers Schröder, die NATO sei „nicht mehr der prioritäre Ort, an dem die transatlantischen Partner ihre strategischen Vorstellungen konsultieren und koordinieren,“ selbst von NATO-Insidern weitgehend geteilt wurde.³⁰

28 Vgl. John Hulsman, Getting Real. An Unromantic Look at NATO, in: The National Interest, Nr. 75, Frühjahr 2004, S. 65-68; David Frum, The end of the transatlantic affair, in: Financial Times vom 3. Oktober 2005, S. 15.

29 Zitiert nach James Kitfield, US to NATO: Change or Else, in: The National Journal, 12. Oktober 2002, S. 2978-79.

30 Michael Rühle, Die NATO politischer machen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. Juni 2005; Hans Binnendijk, Talking Security, in: International Herald Tribune vom 20. April 2005.

Mittlerweile haben sich die Fronten verschoben. Die USA betonen wieder den Gemeinschaftscharakter der Allianz, appellieren an die Solidarität der Partner und unterstreichen durch das Angebot intensiver Konsultationen die Verbindlichkeit der NATO-Entscheidungsprozesse.³¹ Auch die ursprünglich deutschen Forderungen nach einer besseren Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren sowie den Vereinten Nationen vertreten die USA mittlerweile offensiv im Bündnis.³² Dagegen möchte Frankreich die NATO möglichst weitgehend auf ihre Kernfunktion der kollektiven Verteidigung begrenzen und sperrt sich dagegen, sie zum zentralen Ort der sicherheitspolitischen Diskussion und Konsultation über weltordnungspolitische Fragen zu machen.

Umstritten bleiben auch die bereits eingeleiteten Änderungen bezüglich der Aufgaben und Reichweite. Betonte das strategische Konzept von 1999 noch die kollektive Verteidigung und erst nachgeordnet die neuen Aufgaben der Krisenprävention und Friedenssicherung, wurden seitdem die Prioritäten verschoben und die Aufgaben ausgeweitet. Auf amerikanische Initiative hin erhob die NATO zusätzlich zur Konfliktprävention und Friedenssicherung den Kampf gegen den Terrorismus und die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen zu ihrer Hauptaufgabe. Schließlich wurde die geographische Reichweite angepasst. Konnte bei der Formulierung des strategischen Konzepts die amerikanische Forderung nach Ausweitung noch abgewiesen werden – damals wurde die Tätigkeit der Allianz auf den Euro-Atlantischen Raum beschränkt –, fielen nach dem 11. September die geographischen Beschränkungen.³³ Das Abschlussdokument des Prager Gipfels ersetzt eine geographische Beschränkung durch die Aussage: „In order to carry out the full range of its missions, NATO must be able to field forces that can move quickly to wherever they are needed.“³⁴ Parallel dazu baut die Allianz ihre Kontakte unter anderem mit den Anrainern des Mittelmeeres sowie im Rahmen des Istanbul-Dialogs mit der arabischen Welt aus und diskutiert über Erweiterungen und Partnerschaften. Nachdem in Prag 2002 sieben osteuropäische Staaten beitraten, kreist die Erweiterungsdebatte seitdem um die Staaten des westlichen Balkan sowie um die Ukraine und Georgien. Als politisch folgenreich könnte sich die von den USA angestrebte Öffnung der NATO für die Demokratien Ost- und Südostasien erweisen.

31 Vgl. die Rede der amerikanischen NATO Botschafterin Victoria Nuland, NATO: A 21st Century Alliance That Is Delivering, Remarks at the Center for European Policy Studies (CEPS), Brüssel, Oktober 30, 2006, abrufbar unter: www.state.gov/p/eur/rls/rm/75477.htm. Vgl. auch Daniel Dombey, Washington chooses an awkward time to seek transformation of NATO, in: Financial Times vom 24. Januar 2006.

32 John R. Schmidt, Last Alliance Standing? NATO after 9/11, in: The Washington Quarterly, Jg. 30, Nr. 1, 2006-07, S. 93-106, insbesondere S. 100.

33 The Alliance's Strategic Concept, Brüssel, Press Release, NAC-S(99)65, 24. April 1999, S. 6.

34 Vgl. NATO Press Release 127, Prague Summit Declaration, 21. November 2002.

3. Militärische Umstrukturierung

Der Umbau der NATO von einem Bündnis zur kollektiven Verteidigung hin zu einer Organisation mit globaler Interventionsfähigkeit beinhaltet mit dem sog. Prague Capabilities Commitment (PCC), einer neuen Kommandostruktur und der NATO Response Force (NRF) drei wesentliche Elemente.³⁵ Dabei fällt ins Auge, dass die Transformation überwiegend die Streitkräfte der europäischen NATO-Mitglieder betrifft. Die Umstrukturierung der amerikanischen Streitkräfte ist bereits weit fortgeschritten und führt unter anderem zu einer Re-Nationalisierung.

Der Streitkräfteplanungsmechanismus des PCC soll die Verteidigungsanstrengungen der europäischen Mitglieder erhöhen, koordinieren und auf gemeinsam definierte Fähigkeitslücken hin fokussieren. Allerdings mehren sich mittlerweile Zweifel, ob sich mit diesem Instrument bessere Ergebnisse erzielen lassen als mit der weitgehend unwirksam gebliebenen Defence Capability Initiative, die die NATO mit einer ähnlichen Zielsetzung 1999 aufgelegt hatte.

Die Kommandostruktur wurde 2003 umfassend reformiert, um sie an das neue Aufgabenspektrum anzupassen und die Flexibilität zu erhöhen.³⁶ Im Vorfeld der Umstrukturierung waren Befürchtungen laut geworden, die USA könnten darauf beharren, die bestehenden strategischen Hauptquartiere für den Atlantik und Europa auf nur noch eines zu reduzieren und damit den Bereich der integrierten Kommandostruktur auf Europa zurückzustutzen. Dazu kam es zwar nicht. Allerdings folgte der Umbau einer funktionalen Logik. Das Allied Command Operations (ACO) mit dem Hauptquartier in Mons trägt für die Planung und Führung militärischer Operationen Verantwortung, während das Allied Command Transformation (ACT) mit dem Hauptquartier in Norfolk die Modernisierung der NATO-Streitkräfte vorantreiben soll. Das ACT ist personell und durch die unmittelbare Nachbarschaft mit dem U.S. Joint Forces Command verkoppelt, das innerhalb der amerikanischen Streitkräfte für die Entwicklung neuer Doktrinen Verantwortung trägt. Dadurch sollen in den USA entwickelte Einsatzdoktrinen nach Europa und in die europäischen NATO-Streitkräfte hinein verbreitet sowie deren Interoperabilität gesichert werden.

Unterhalb des Allied Command Operations wurde die Kommandostruktur deutlich gestrafft und stärker auf flexible Einsätze jenseits der Grenzen Europas hin ausgerichtet. So können die unterhalb des ACO angesiedelten streitkräfteübergreifenden Hauptquartiere in Brunssum, Neapel und Lissabon mobile CJTF Hauptquartiere generieren.³⁷ Auf der

35 Vgl. Prague Summit Declaration, Press Release 127, 21. November 2002.

36 Charles L. Barry, Transforming NATO Command and Control for Future Missions, *Defense Horizons*, No. 28, Juni 2003, S. 1-12.

37 Vgl. New NATO Command Structure, Brüssel, 12. Juni 2003, abrufbar unter: www.nato.int/issues/military_structure/command/index-e.htm. Vgl. Sten Rynning, NATO Renewed. The Power and Purpose of

taktischen Ebene schuf die NATO ebenfalls mehrere schnell einsatzbereite und verlegbare Hauptquartiere nach dem Modell des Allied Rapid Reaction Corps (ARRC). Die Reorganisation der Kommandostruktur auf der taktischen Ebene betrifft hauptsächlich die europäischen Streitkräfte.³⁸

Die NATO Response Force (NRF) bildet das dritte Element der Transformation. Der Aufbau dieser Einheit geht auf eine amerikanische Initiative vom September 2002 zurück. Die NRF ist eine multinationale, teilstreitkräfteübergreifende Einsatztruppe, die innerhalb von 5-30 Tagen einsatzbereit sein soll und auf sich gestellt über große Entfernungen operieren kann. Der Gipfel von Riga bescheinigte dieser 25.000 Soldaten umfassenden Truppe die Einsatzbereitschaft. Auffällig ist wiederum, dass Beiträge für die NRF überwiegend von den europäischen NATO-Staaten zur Verfügung gestellt werden.³⁹ In der Aufstellung dieser Truppe spiegelt sich auch die Erkenntnis wider, dass die Mobilisierungszeiten der sogenannten *High Readiness Forces* von bis zu drei Monaten im Sinne der globalen Kriseninterventionsfähigkeit viel zu lang sind. Die NRF überbrückt diese kritische Phase und bildet daher trotz ihrer relativ geringen Größe das entscheidende Element der globalen Interventionsfähigkeit der NATO. Neben der schnellen Interventionsfähigkeit verfolgt die NATO mit der NRF eine weitere Zielsetzung. Sie soll als zentrale Kopplungsstelle die Transformation der europäischen NATO-Streitkräfte vorantreiben.⁴⁰ Geplant ist, dass Verbände der Mitgliedstaaten kontinuierlich auf den Einsatz innerhalb der NRF vorbereitet werden und nach einer Zertifizierung ein halbes Jahr in Bereitschaft stehen. Auf diese Weise würden im Laufe der Zeit immer mehr Verbände der Mitgliedstaaten mit den von den USA entwickelten und über das ACT vermittelten Einsatzdoktrinen vertraut gemacht. Die Feststellung der Einsatzbereitschaft sagt daher wenig, weil die Staaten für jede Rotationsphase erneut Truppen und Ausrüstung bereitstellen müssen.

Die in Prag angestoßene Transformation betrifft also vorrangig die europäischen Streitkräfte. In ihrem Fall bleibt der Grad der Integration hoch und wird durch Elemente wie die NRF sogar akzentuiert. Dagegen ist bei den amerikanischen Streitkräften in Europa eine andere Tendenz sichtbar. Die USA ziehen Truppen aus Europa und der integrierten Militärstruktur ab oder bauen ihre Streitkräftestruktur in Europa mit dem Ziel um, die globale Interventionsfähigkeit der USA auszuweiten. Im Rahmen der 2004 beschlossenen *Global Posture Review* reduzieren die USA ihre Truppen in Europa von 112.000 auf 68.500 Mann. Die verbleibenden Verbände werden im Rahmen der weltweiten amerikanischen

Transatlantic Cooperation, Houndsmill (Palgrave), 2005, S. 149. Rynning weist darauf hin, dass die Bedeutung der CJTF für die globale Interventionsfähigkeit der NATO überschätzt wird und das Konzept zugunsten der verlegbaren Hauptquartiere auf der taktischen Ebene an Bedeutung verliert.

38 NATO Military Structure, Briefing Paper; Rynning, NATO Renewed a.a.O. (Anm. 37), S. 146.

39 Einschränkung ist allerdings zu erwähnen, dass die USA Beiträge zur NRF in der siebten und achten Rotationsphase geleistet haben und hierzu offenbar auch zukünftig bereit sind. Vgl. Robert Bell, Sisyphus and the NRF, in: NATO Review, Frühjahr 2007, S. 32-36.

40 Sir Ian Forbes, Minding the Gap, in: Foreign Policy, März/April 2004, S. 76-77.

Militärarchitektur daraufhin optimiert, als „Ausgangs- und Durchgangsstation auf dem Weg nach Asien, in den Nahen und Mittleren Osten und nach Afrika“ zu dienen.⁴¹

Zusammenfassend hat die Transformation für die Flexibilität der NATO unterschiedliche Wirkungen. Sie trägt nicht zu einer Reintegration der USA bei. Im Gegenteil wird durch die Neuordnung der Kommandostruktur der Bereich der integrierten Militärstruktur auf Europa zurückgeschnitten. Indem die Aktivitäten des ACT die Interoperabilität europäischer Streitkräfte mit denen der USA gewährleistet, erleichtert sie die Bildung amerikanisch-geführter Koalitionen der Willigen und sichert damit amerikanische Handlungsfreiheiten. Aus Sicht der europäischen NATO-Partner führt die Transformation zu ambivalenten Effekten. Zwar erhöht die neue Kommandostruktur die Flexibilität, indem sie Ad-hoc-Einsätze von Koalitionen europäischer Staaten unterstützt und damit fallweise die Nichtteilnahme ermöglicht. Gleichzeitig schafft sie mit der NRF neue Einsatzzwänge. Weil die NRF das zentrale Element der Interventionsfähigkeit bildet, wird der Druck zum Einsatz auf die Staaten zunehmen, die in einer Krise Soldaten für die Eingreiftruppe stellen.

4. Die NATO in Afghanistan: Mechanismen der Verwicklung

Der Einsatz der NATO in Afghanistan ist der derzeit größte und gefährlichste. Obwohl hier die NATO-Mitglieder ähnliche Interessen verfolgen, lässt sich am Beispiel dieses Einsatzes dennoch studieren, wie das Bündnis seine Mitglieder ungewollt in Konflikte verstricken kann. Auch wenn im Fall Deutschlands der Zwiespalt zwischen den innen- und bündnispolitischen Anforderungen besonders ausgeprägt erscheinen mag, zeigt er sich ebenso im Fall von Italien oder Spanien und im Fall der Staaten, die Truppen in den gefährlicheren Süden des Landes schicken.

Ursprünglich folgte das Engagement Deutschlands diffusen, aber letztlich begrenzten Zielsetzungen. Zunächst sollten mit der Unterstützung der USA Einflussmöglichkeiten eröffnet werden. Allerdings legte es die innenpolitische Stimmungslage nahe, den ohnehin bescheidenen Einsatz der Krisenreaktionskräfte im Rahmen der amerikanisch-geführten Operation Enduring Freedom (OEF) zur Terrorbekämpfung in den Hintergrund zu schieben und stattdessen den Beitrag zum politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Afghanistans im Rahmen der International Security Assistance Force (ISAF) zu betonen. Deutschland verstand und versteht sich als Pate des Petersberg-Prozesses, der den Rahmen für den politischen Wiederaufbau Afghanistans und die internationale Unterstützung hierzu bildete. Mit dem offiziellen Zusammentritt des neugewählten afghanischen Parlaments am 19. Dezember 2005 kam der Petersberg-Prozess zum Abschluss. Seitdem

41 Benjamin Schreer, Die Neuordnung der amerikanischen Auslandsstützpunkte. Die „Globale Posture Review“ der Bush-Administration, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie S 16), 2005.

legt der zwischen der afghanischen Regierung und der Staatengemeinschaft geschlossene *Afghanistan Compact* die Vorgaben für den Wiederaufbau des Landes fest.⁴²

Der Einsatz in Afghanistan war von Beginn an mit zwei Widersprüchen behaftet. Erstens öffnete sich eine Lücke zwischen den begrenzten Möglichkeiten und den hochfliegenden Plänen, in einem durch über 25 Jahre Krieg und Bürgerkrieg zerstörten und ethnisch zerklüfteten Land eine breit legitimierte, rechtsstaatliche und effektive Ordnung zu schaffen.⁴³ Zweitens stand die ISAF-Mission in einem komplexen Spannungs- und Abhängigkeitsverhältnis zur amerikanisch-geführten OEF. Die deutsche Debatte thematisierte die Spannungen zwischen beiden Operationen breit. So wurde darauf hingewiesen, dass Erstere durch die Absicherung ziviler Aufbauprogramme die Loyalität der afghanischen Bevölkerung zu gewinnen suche, während Letztere von der Logik militärischer Effizienz diktiert sei.⁴⁴ Die Abhängigkeit beider Operationen voneinander wurde dagegen oft verdrängt. Ohne einen Erfolg der OEF im Osten und Süden würde auch der Wiederaufbau im Norden über kurz oder lang scheitern. Trotz dieser Abhängigkeit versuchte die Bundesrepublik das eigene Engagement im Rahmen der ISAF möglichst weit von der OEF abzugrenzen. Diese Widersprüche schienen zunächst handhabbar, verschärften sich aber in dem Maße, in dem die NATO die ISAF-Mission übernahm und der Verantwortungsbereich der ISAF auf ganz Afghanistan ausgedehnt wurde. In der Konsequenz drohen

42 Barnett R. Rubin/Humayun Hamidzada, *From Bonn to London: Governance Challenges and the Future of Statebuilding in Afghanistan*, in: *International Peacekeeping*, Jg. 14, Nr. 1, 2007, S. 8-25; vgl. auch: *The London Conference on Afghanistan: The Afghanistan Compact*, Januar 2006.

43 Die Ziele deutete Volker Stanzel, damals Abteilungsleiter im Auswärtigen Amt, mit der Formel des deutschen Beitrags als „Experiment für eine neue Form von (...) nation building“ an. Ders., *Deutschlands Verteidigung am Hindukusch. Das Experiment Afghanistan*, in: Claudia Gomm-Ernstling/Annett Günther (Hg.), *Unterwegs in die Zukunft. Afghanistan – drei Jahre nach dem Aufbruch vom Petersberg*, Berlin (Berliner Wissenschafts-Verlag), 2005, S. 27-38 (27). In der Literatur wird immer wieder auf die Differenz zwischen den für den Wiederaufbau nötigen Ressourcen und der begrenzten Bereitschaft der internationalen Geber zum Engagement in Afghanistan hingewiesen. Vgl. Peter Marsden, *Afghanistan: The Reconstruction Process*, in: *International Affairs*, Jg. 79, Nr. 1, 2003, S. 91-105. Auf militärischer Seite war diese Differenz nicht geringer. Während die NATO im ungleich kleineren Kosovo kurz nach Ende der Kampfhandlungen mit 50.000 Soldaten präsent war, stieg die Truppenstärke der ISAF von 5.000 Soldaten 2003 auf 10.000 2004 und 15.000 im Sommer 2006 an. Vgl. Seth G. Jones, *Averting Failure in Afghanistan*, in: *Survival*, Jg. 48, Nr. 1, 2006, S. 111-128.

44 Um die Widersprüche nur am Beispiel der Rolle der Kriegsfürsten zu illustrieren: Die USA setzten im Rahmen der OEF im Kampf gegen die Taliban auch nach 2001 auf die Kooperation mit den Kriegsfürsten. Erst später versuchten auch sie, lokale Gewaltakteure auf die Zentralregierung zu verpflichten. Der Petersberg-Prozess basierte zunächst ebenfalls auf einer Koalition von ehemaligen Kriegsfürsten vor allem aus den Reihen der früheren Nordallianz. Er versuchte aber deutlich früher als die USA, die Macht der Zentralregierung zu stärken und die Kriegsfürsten entweder zu kooptieren oder ihren Einfluss zurückzudrängen. Diese Konstellation hatte bemerkenswerte Folgen. Die USA konterkarierten anfangs die im Rahmen der G-8-Initiative zur Reform des Sicherheitssektors von den VN und der afghanischen Regierung initiierten Demobilisierungsbemühungen, weil sie die Unterstützung wichtiger Kriegsfürsten nicht verlieren wollten. Mark Sedra, *Security Sector Reform in Afghanistan: The Slide towards Expediency*, in: *International Peacekeeping*, Jg. 13, Nr. 1, 2006, S. 94-110. Teilweise handelten die von den USA ausgerüsteten Milizen auch gegen die ISAF. Vgl. Rubin/Hamidzada, *From Bonn to London*, a.a.O. (Anm. 42), S. 11f.

Deutschland und andere europäische Länder im Namen der Bündnissolidarität in die Kriegshandlungen im Süden des Landes verwickelt zu werden.

Wie oben erwähnt, schlugen die USA zunächst das Angebot der NATO im Kampf gegen den Terror aus. Die OEF wird vom amerikanischen Central Command in Florida aus geführt. Die Eroberung Afghanistans im Herbst 2001 folgte Rumsfelds Textbuch moderner amerikanischer Kriegführung. Die USA siegten mit wenigen eigenen Kräften auf dem Boden im Wesentlichen aus der Luft und mit Hilfe verbündeter „Kriegsfürsten“. ⁴⁵ Allerdings wurden die Taliban vertrieben und nicht entscheidend geschlagen. Nach dem erfolgreichen Abschluss der ersten Phase des Krieges unterstützten die USA zwar ab dem Frühjahr 2002 den Prozess des politischen und ökonomischen Aufbaus mit eigenen Beiträgen, unter anderem durch Provincial Reconstruction Teams. Der Schwerpunkt der OEF lag aber zunächst weiterhin darauf, mit begrenzten eigenen Kräften und in Kooperation mit lokalen Kriegsfürsten räumlich und zeitlich begrenzte Schläge gegen die Taliban zu führen, wo immer diese sich zeigten. ⁴⁶

Das Bonn-Abkommen zum Aufbau repräsentativer und effektiver politischer Strukturen sah in Annex I die Gründung und Stationierung der ISAF vor, die die Übergangsregierung bei der Gewährung von Sicherheit unterstützen sollte. ⁴⁷ Zunächst war die Zuständigkeit der ISAF auf ein eng umrissenes Gebiet um Kabul beschränkt. ⁴⁸ Nach einer Entscheidung des VN-Sicherheitsrates und legitimiert durch bilaterale Abkommen mit der afghanischen Regierung begann ISAF 2004 mit dem Aufbau von Provincial Reconstruction Teams (PRT) die geographische Expansion zunächst in den Norden. ⁴⁹ Die Schutztruppe operierte zunächst als eine Koalition der Willigen und einem alle sechs Monate wechselnden Kommando. Mit ISAF IV übernahm ab August 2003 die NATO die Verantwortung

45 Stephen Tanner, *Afghanistan: A Military History from Alexander the Great to the Fall of the Taliban*, New York (Da Capo Press), 2002; Anthony H. Cordesman, *The Lessons of Afghanistan: War Fighting, Intelligence, and Force Transformation*, Washington (Center for Strategic and International Studies), 2002.

46 Richard Rupp, *High Hopes and Limited Prospects: Washington's Security and Nation-Building Aims in Afghanistan*, in: *Cambridge Review of International Affairs*, Jg. 19, Nr. 2, 2006, S. 285-298.

47 Vgl. *Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions*, Annex I, abrufbar unter: www.afghangovernment.com/AfghanAgreementBonn.htm.

48 Vgl. VN-Sicherheitsratsresolution 1386, vom 20. Dezember 2001.

49 Die PRTs der ISAF unterschieden sich von denen der USA. Die von den USA im Osten und Süden des Landes aufgebauten Provincial Reconstruction Teams sind stärker militärisch ausgerichtet und übernahmen neben der Sicherheitsgewährung die Aufgaben, Informationen über die Bewegungen der Taliban zu sammeln sowie die Unterstützung lokaler „Kriegsfürsten“ im Kampf gegen die Taliban zu organisieren. Dagegen waren die deutschen und später europäischen PRT ziviler orientiert. Barnett R. Rubin, *Proposals for improved stability in Afghanistan*, in: Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/Philip Gordon (Hg.), *Crescent of Crisis*, Washington (Brookings Institution Press), 2006, S. 145-162, hier S. 151; Michael Schmunk, *Afghanistan: Elements of Transatlantic Nation-Building Strategy*, in: ebenda, S. 163-184; Michael Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams*, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie S 33), 2005.

mit einer alle neun Monate wechselnden Führungsnation.⁵⁰ Die schrittweise Einbeziehung der NATO war zunächst auf Anforderung Deutschlands und der Niederlande erfolgt, die in der ersten Jahreshälfte 2003 die Führung der ISAF inne hatten. Weil sich keine geeignete Führungsnation mehr fand, übernahm die NATO dauerhaft das Kommando.⁵¹

Wie oben erwähnt beruhte die Strategie der rhetorischen und faktischen Trennung beider Operationen auf einer fragwürdigen Grundlage. Sie blockierte darüber hinaus mögliche Synergieeffekte. Aber solange der amerikanische Einsatz im Krieg gegen den Terror nicht in Frage stand und die Trennung der beiden Operationen auch von den USA gefördert wurde, schien sie als pragmatischer Ausweg aus dem Dilemma, sich in Afghanistan engagieren, aber nicht zu offensichtlich in den Krieg gegen den Terror verstricken zu wollen, durchaus tauglich.⁵² Diese Strategie geriet unter Druck, als sich die Prioritäten der amerikanischen Politik einerseits zugunsten des politischen und ökonomischen Wiederaufbaus verschoben und die USA andererseits mit Blick auf die institutionelle Konsolidierung eine stufenweise Verringerung ihres militärischen Engagements anstrebten.⁵³ Paradoxerweise wurde die deutsche Afghanistan-Politik in dem Moment problematisch, in dem sich der amerikanische Ansatz dem der ISAF annäherte und die USA ihre unilaterale Position zugunsten eines kooperativeren, auf Lastenteilung und Mitsprache zielenden Ansatzes aufgaben.

Mit der Übernahme der ISAF räumte die NATO der Stabilisierung Afghanistans höchste Priorität ein. Als Ziel formulierte sie die „emergence of a secure and stable Afghanistan, with a broad-based, gender sensitive, multi-ethnic and fully representative government.“⁵⁴ Auf dem informellen Treffen in Nizza im Februar 2005 beschlossen die Minister eine Ausweitung der Präsenz der ISAF nach Westen der in Phase drei im Sommer 2006 eine nach Süden und in Phase vier im Herbst 2006 eine nach Osten folgen soll.⁵⁵ Australien, Großbritannien, Kanada und Holland stellen für die Phase drei zusätzliche

50 Die NATO stellt ein Hauptquartier vor Ort und übt die operative Kommando durch das regionalen NATO Hauptquartier Nordeuropa (HGQ AFNORTH) in den Niederlanden sowie die strategische Kontrolle durch das ACO in Mons aus.

51 Sten Rynning, *NATO Renewed. The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, Houndsmill (Palgrave), 2005, S. 126f.

52 So stand Washington einer Ausweitung der ISAF-Operation über Kabul hinaus anfangs skeptisch gegenüber weil es fürchtete, dadurch könne der Bewegungsspielraum bei der Jagd nach hochrangigen Al Quaida und Taliban Führern eingeschränkt werden. Vgl. International Crisis Group, *Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes*, Brüssel, 2. November 2006.

53 Vgl. New York Times vom 14. September 2005. Sedra, *Security Sector Reform*, a.a.O. (Anm. 47), S. 101; Andrew Feickert, *U.S. Military Operations in the Global War on Terrorism: Afghanistan, Africa, the Philippines, and Colombia*, CRS Report for Congress, 4. Februar 2005.

54 NATO, *Istanbul Summit Communiqué*, Press Release 096, 28 Juni 2004. abrufbar unter: www.nato.int/docu/pr/2004/p04-096e.htm.

55 Atlantic News, Nr. 3648 vom 8. Februar 2005.

Truppen zur Verfügung.⁵⁶ Mit der Phase vier unterstellen die USA den größeren Teil ihrer Soldaten der ISAF. Als größter Truppensteller mit 12.000 Soldaten übernahmen sie im Frühjahr 2007 deren Oberbefehl. Darüber hinaus stimmten die NATO-Mitglieder gegen den hinhaltenden Widerstand Deutschlands und Frankreichs der engeren Verzahnung beider Operationen zu.⁵⁷ Danach werden unter einem gemeinsamen ISAF Oberkommando drei Stellvertreter für Stabilisierung, Luftraum und Sicherheit eingerichtet. Letzterer untersteht sowohl dem ISAF-Oberkommando wie dem der OEF.⁵⁸

Indem das Bündnis für das gesamte Territorium Afghanistans zuständig wird und eine einheitliche Strategie für das ganze Land verfolgt, spitzen sich die oben genannten Widersprüche zu. Zum einen verliert das Argument an Überzeugungskraft, die Verantwortung für die Stabilisierungsmission im Norden ließe sich von der für die Terrorbekämpfung im Süden weitgehend abgrenzen und abtrennen. Zum anderen wird die Differenz zwischen den erklärten Zielen und dem begrenzten Engagement zur rhetorischen Falle. Jetzt greifen die Mechanismen der Bündnissolidarität über den gesamten Raum und die sorgfältig errichteten funktionalen Barrieren hinweg. Besonders deutlich lassen sich die rhetorischen Fallen am Beispiel der Diskussion um die nationalen Vorbehalte zeigen, mit denen Deutschland, Frankreich und andere NATO-Staaten den Einsatz ihrer Truppen durch die NATO begrenzen.⁵⁹ Der Gemeinschaftscharakter und die wieder aufgewertete Norm der Bündnissolidarität, sowie die gemeinsamen Deklarationen und Zusagen, entschlossen für das Entstehen eines stabilen, sicheren und gut regierten Afghanistan einzutreten, lassen sich jetzt innerhalb des Bündnisses benutzen, um Mitgliedstaaten in die Verantwortung zu nehmen. NATO-Länder, die Truppen im gefährlicheren Süden und Osten stationiert haben, können nun die Unterstützung der anderen einklagen.⁶⁰

In Riga konnten Deutschland und andere die Forderung nach Aufhebung der nationalen Vorbehalte noch weitgehend abwehren. Mittlerweise reagierte die Bundesregierung

56 NATO, Revised operational plan for NATO's expanded mission in Afghanistan, abrufbar unter: www.nato.int/issues/afghanistan-stage3/index.html; Atlantic News, Nr. 3734 vom 10. Dezember 2005.

57 Im Oktober 2004 schlug Rumsfeld erstmals mit dem Verweis auf Synergieeffekte vor, dass die NATO das Kommando über den größeren Teil der amerikanisch-geführten Koalitionstruppen in Afghanistan übernimmt. Strategic Survey, 2004/05, S. 334; Atlantic News, Nr. 3693 vom 5. Juli 2005. Deutschland und Frankreich fürchteten, dadurch könne die zivile Identität der ISAF verloren gehen und die Gefahr für die eigenen Soldaten steigen. Vgl. Atlantic News, Nr. 3616 vom 14. Oktober 2004; Nr. 3617 vom 15. Oktober 2004; International Herald Tribune vom 14. September 2005.

58 Atlantic News, Nr. 3718 vom 20. Oktober 2005.

59 Barnett R. Rubin, Proposals for improved stability in Afghanistan, in: Ivo Daalder/Nicole Gnesotto/ Philip Gordon, Crescent of Crisis, Washington (Brookings Institution Press), 2006, S. 151.

60 Neben den USA üben auch andere Länder, die Truppen im Süden stationiert haben, Druck auf Deutschland und die NATO-Partner aus, die den Einsatz ihrer Soldaten durch nationale Vorbehalte beschränken. Beispielsweise wurde Deutschland auf der letzten Sitzung der Parlamentarischen Versammlung der NATO schwere Vorhaltungen gemacht. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17. November 2006, S. 1f. Für die Aufhebung der nationalen Vorbehalte setzt sich auch der SACEUR ein. Vgl. Financial Times vom 30. Oktober 2006.

auf den Druck ihrer Partner mit der Verlegung von Aufklärungsflugzeugen. Ob es auch in Zukunft gelingt, die nationalen Vorbehalte aufrecht zu erhalten, ist angesichts der Anschlussfähigkeit der Forderung nach Solidarität an das bestehende rhetorische Gerüst der NATO dennoch fraglich.

5. Eine dritte Erweiterung der NATO?

Die folgenden zwei Kapitel diskutieren den Zusammenhang zwischen dem Konzept der NATO als institutionellem Kristallisationspunkt eines einigen demokratischen Westens und Konflikten zwischen der NATO und Dritten. Es wird argumentiert, dass von der Renaissance dieses Konzepts Impulse für die Erweiterung und Öffnung des Bündnisses ausgehen. Im Zentrum der Darstellung steht aber die These, derzufolge die Renaissance dieses Konzepts die Dynamik und Wahrnehmung der Erweiterung und Öffnung verschiebt. Indem sich die NATO als geschlossener Akteur präsentiert und das Kooperationsniveau zu Staaten außerhalb des Bündnisses über den Gleichklang demokratischer Institutionen und Werte bzw. dem Bekenntnis zu diesen Werten definiert, werden die Staaten stärker ausgegrenzt, die sich nicht als Teil des amerikanisch-geführten und demokratischen Westens begreifen. Wie das nächste Kapitel zeigt, wird zudem das Monopol des Sicherheitsrates, militärische Interventionen zu legitimieren, in Frage gestellt.

Dieses Kapitel widmet sich der Diskussion um die dritte Erweiterung der NATO sowie der russischen Reaktionen darauf. Die abermalige Erweiterung wird vornehmlich von den USA, gefolgt von einigen osteuropäischen Staaten betrieben. Zeitnah sollten die Ukraine und Georgien aufgenommen werden.⁶¹ Darüber hinaus befürworten die USA ein stärkeres Engagement der Allianz in Zentralasien, ohne dass damit eine Beitrittsperspektive verbunden wäre. Dagegen nahm eine Reihe europäischer Staaten, angefangen von Frankreich über Deutschland bis hin zur Türkei eine zurückhaltende Position ein. Das östliche Europa, die Kaukasusregion und Zentralasien sind zwar auch in den Blickpunkt europäischer Außen- und Sicherheitspolitik gerückt, und die EU versucht im Rahmen ihrer Nachbarschaftspolitik, Stabilität und Prinzipien des „guten Regierens“ in diesen Raum zu projizieren.⁶² Die dritte Erweiterung der NATO könnte die europäische Nachbarschaftspolitik

61 Noch Ende Oktober 2006 erwartete Staatssekretär Nicholas Burns, die NATO werde auf dem Gipfel entscheidende Schritte tun, um das gemeinsame militärische Training mit diesen Partnerländern zu verbessern und den Dialog über Strategien und Doktrinen zu vertiefen. Vgl. R. Nicholas Burns, Remarks to the Welt-am-Sonntag Bundeswehr Forum, Berlin, 23. Oktober 2006, abrufbar unter: <http://www.state.gov/p/us/rm/2006/75422.htm>.

62 Zu den Ländern, mit denen die EU im Rahmen der Nachbarschaftspolitik enge Beziehungen aufbauen möchte, gehören in Osteuropa neben der Ukraine, Moldawien und – perspektivisch – Weißrussland - seit 2004 auch die drei transkaukasischen Republiken. Sie zählen als Mitglieder des Europarats zum politischen Europa und wurden auch aufgrund ihrer energiepolitischen Bedeutung in die Nachbarschaftspolitik einbezogen. Die zentralasiatischen Republiken, die früher über die Einbeziehung in das TACIS Programm den übrigen GUS-Republiken gleichgestellt waren und die Mitglied der OSZE sind, zählen dagegen nicht

entlasten bzw. absichern. Dagegen steht aus der Sicht dieser Staaten aber das gravierende Risiko neuer Verwerfungen im Verhältnis zu Russland.

Trotz der skeptischen Haltung dieser Mitgliedsländer stellte die NATO nach den Farbenrevolutionen in Kiew und Tiflis die Weichen auf eine Aufnahme der Ukraine und Georgiens. Von Riga sollten deutliche Impulse für eine dritte Erweiterungsrunde ausgehen.⁶³ Im Vorfeld des Gipfels rückten die USA von ihrer Position jedoch wieder ab. Auf dem Gipfel gingen die Staats- und Regierungschefs über den bereits bestehenden intensivierte Dialog mit der Ukraine und Georgiens nicht hinaus.

In einem ersten Schritt soll hier die amerikanische Erweiterungsstrategie rekapituliert werden. Dabei wird gezeigt, dass diese Strategie herrschafts- und sicherheitspolitische Dimensionen verkoppelte und potentiell weit über die Ukraine und Georgien hinausreichte. Daran anschließend soll gezeigt werden, dass dem Wandel der russischen Position von einer vorsichtigen Kooperationsbereitschaft mit der NATO zur offenen Konkurrenz auch die Wahrnehmung der Allianz als wieder stärker geschlossener Gemeinschaft zugrunde lag. Schließlich wird gezeigt, dass der amerikanische Rückzieher in Riga eher mit der aktuellen innenpolitischen Lage in der Ukraine bzw. den russischen Gegenmaßnahmen zusammen hängt und weniger den Vorbehalten europäischer Staaten geschuldet war.

5.1 Die NATO und die amerikanischen Initiativen gegenüber dem östlichen Europa und Zentralasien

Die Ukraine und Georgien zählen aus Sicht der USA zur Gruppe der strategischen Länder: die Ukraine wegen ihrer Größe; Georgien wegen seiner geographischen Lage. Allerdings kühlten die Beziehungen der USA zu beiden Ländern aufgrund der innenpolitischen Weichenstellungen Präsident Kutschmas bzw. Schewardnadse Anfang des neuen Jahrhunderts deutlich ab. Die Ukraine verschob daraufhin die Akzente ihres außenpolitischen Wechselkurses zwischen einer Wiederanlehnung an Russland und einer vorsichtigen Westorientierung zugunsten der ersten Orientierung. Georgien suchte zwar weiter westliche Rückversicherung für seinen außenpolitischen Kurs der Unabhängigkeit von Moskau – im November 1999 äußerte Schewardnadse die Erwartung, Georgien werde innerhalb von fünf Jahren der NATO beitreten, und seit 2000 bekennt sich das Land offiziell zum Ziel der NATO-Mitgliedschaft. Allerdings stieß dies Ersuchen im Kreis der NATO-Staaten einschließlich Washingtons auf Zurückhaltung. Dennoch wurde Georgien bereits vor der

zu den Nachbarschaftsländern und werden von der EU im Rahmen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit gefördert. Allerdings ernannte die EU 2005 einen Sonderbeauftragten für Zentralasien. Für die europäischen Interessen in der zentralasiatischen Region vgl. Anna Matveeva, *EU stakes in Central Asia*, Paris, Chaillot Paper 91, 2006.

63 Daniel Dombey, *Washington chooses an awkward time to seek transformation of NATO*, Financial Times vom 24. Januar 2006.

Rosen-Revolution zu einem der größten Empfänger amerikanischer Auslandshilfe, wobei der Schwerpunkt zunächst auf energiewirtschaftlichen Projekten (Baku-Tbilisi-Ceyhan Pipeline), nach dem 11. September auch auf der sicherheitspolitischen Kooperation unter dem Vorzeichen des Kampfes gegen den internationalen Terrorismus lag. Seit 2001 leisten die USA militärische Hilfe in Höhe von jährlich 30-40 Millionen Dollar.⁶⁴

Die Vorbehalte Washingtons schwanden schlagartig nach dem Sieg der orangenen Revolution in der Ukraine sowie der Rosenrevolution in Georgien. In der Ukraine setzt der neue Präsident Viktor Juschtschenko entschieden auf eine Westorientierung seines Landes und strebt die Mitgliedschaft in NATO und perspektivisch der EU an. Daraufhin stieg die Ukraine zu einem Vorzeigekind der Demokratisierungskampagne der Bush-Administration auf. Auch die NATO-Programme zur Demokratisierung wurden ausgebaut. Gleichzeitig drängte Washington darauf, der Ukraine eine Beitrittsperspektive zur NATO zu eröffnen.⁶⁵ Auf dem Treffen der NATO Außenminister in Vilnius im April 2005 wurde Kiew eingeladen, in einen *Intensified Dialogue on Membership* – der Vorstufe zum *Membership Action Plan* – einzutreten. Dieser Prozess sollte aus Sicht der USA auf absehbare Zeit zum Beitritt führen.⁶⁶ Auf dem NATO-Ministertreffen im Mai 2006 zeichnete sich die Perspektive ab, die Ukraine ab 2008 an die NATO heranzuführen.

Mit Georgien bauten die USA nach dem Machtantritt von Präsident Schakaschwili die militärische Kooperation weiter aus und erlaubten etwa den Erwerb überflüssiger amerikanischer Militärgüter zu Vorzugskonditionen.⁶⁷ Auch in diesem Fall setzten sich die USA sowohl für eine Verstärkung der Demokratisierungsprogramme der NATO wie eine baldige Aufnahme in die NATO ein. Verteidigungsminister Rumsfeld bekräftigte bei seinem Besuch nur 12 Tage nach der Rosenrevolution den amerikanischen Willen, Georgien den Weg in die Allianz zu ebnen.⁶⁸ Daraufhin eröffnete die NATO mit Georgien ebenfalls einen *Intensified Dialogue on Membership*, der aus amerikanischer Sicht zügig zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen führen sollte.⁶⁹ Auch der amerikanische Senat sprach

64 Svante E. Cornell u.a., *Regional Security in the South Caucasus: The Role of NATO*, Washington (Central Asia-Caucasus Institute), 2004, S. 60-64.

65 F. Stephen Larrabee, *Ukraine and the West*, in: *Survival*, Jg. 48, Nr. 1, 2006, S. 93-110.

66 Oksana Kozlovska, *A Roadmap for Ukraine's Integration into Transatlantic Structures*, NATO Defense College, Occasional Papers Nr. 16, 2006.

67 Pamela Jawad, *Democratic Consolidation in Georgia after the „Rose Revolution“*, Frankfurt/Main (Hessische Stiftung Friedens- und Konfliktforschung, PRIF-Report Nr. 73), 2005, S. 30f.

68 Tom Warner, *Rumsfeld points Georgia towards Nato Membership*, in: *Financial Times* vom 6./7. Dezember 2003, S. 4.

69 Vgl. Svante E. Cornell, *Regional Security in the South Caucasus: The Role of NATO*, Washington (Central Asia-Caucasus Institute der Johns Hopkins University), 2004. Die transkaukasischen Staaten sind Mitglied des Europarates. Daher könnte ihr Beitritt zur NATO mit Artikel 10 des Washingtoner Abkommens vereinbar sein.

sich im Sommer 2006 für eine Aufnahme des Landes aus.⁷⁰ Deutlicher als im Fall der osteuropäischen Länder diente die NATO also zum einen als Instrument, um die Demokratisierung in Ländern an der russischen Peripherie einzuleiten und zu begleiten. Zum anderen würden bei erfolgreicher Demokratisierung diese Länder in die NATO integriert.

In der zentralasiatischen Region beschränkten sich die Interessen Washingtons zunächst auf die Unterstützung der u.a. mit amerikanischem Kapital betriebenen Energieprojekte. Mit dem 11. September änderte sich in der amerikanischen Einschätzung die Bedeutung der Region grundlegend. Die Bush Administration machte einen Bogen instabiler Staaten vom Mittleren Osten über den Kaukasus bis nach Zentralasien aus, in dem der Krieg gegen den Terrorismus gewonnen werden müsse. Diese Verlagerung der Akzente fiel zusammen mit der von Verteidigungsminister Rumsfeld betriebenen Neuausrichtung der amerikanischen Militärstruktur weg von der statischen und territorialen Orientierung und hin zur Fähigkeit, befreundete Staaten in allen Teilen der Welt abzusichern und potentielle Herausforderer abschrecken und besiegen zu können. In der Kombination beider Trends entwickelte das Verteidigungsministerium eine neue Konzeption zur strategischen Kontrolle dieses Krisenbogens.⁷¹ Die USA errichteten eine militärische Infrastruktur zur Unterstützung der Operation Enduring Freedom. Wichtige Elemente dieser Struktur bildeten die Luftwaffenbasen in Usbekistan (Karshi-Khanabad oder kurz K-2) und Manas in Kirgistan.⁷² Darüber hinaus legten sie Programme zur Stärkung der Streitkräfte sowie der zivilen Kontrolle des Militärs auf.⁷³ Obwohl es sich hierbei um vergleichsweise bescheidene Summen handelt, – zwischen 2002 und 2005 schwankten die Ausgaben für interne und externe Sicherheit für alle zentralasiatischen Republiken zusammen pro Jahr zwischen 100 und 180 Millionen Dollar – symbolisieren diese Programme doch eine einschneidende Veränderung.⁷⁴ Erstmals zeigen die USA auch militärisch in Zentralasien Präsenz; und ein Ende ihres Engagements war nicht abzusehen.⁷⁵ In diesem Klima scheinbar unbegrenzter amerikanischer Macht und politischer Ausstrah-

70 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. Oktober 2006, S. 1. Am 9. April 2007 unterschrieb Präsident Bush eine Gesetzesvorlage des Kongresses, die den NATO-Beitritt Georgiens und der Ukraine, zusammen mit dem Kroatiens und Mazedoniens unterstützt. Vgl. *Europe Diplomacy & Defence*, Nr. 22, 12.4.2007, S. 4.

71 Vgl. hierzu und zum folgenden Ilan Berman, *The New Battleground: Central Asia and the Caucasus*, in: *Washington Quarterly*, Jg. 28, Nr. 1, 2004-05, S. 59-69.

72 Alexander Cooley, *Base Politics*, *Foreign Affairs*, Jg. 84, Nr. 6, 2005, S. 79-92.

73 Vgl. S. Frederick Starr, *A Partnership for Central Asia*, in: *Foreign Affairs*, Jg. 84, Nr. 4, 2005, S. 164-178.

74 Damit flossen zwischen 11% und 33% der gesamten amerikanischen Unterstützung für die Region in diesen Bereich. Jim Nichol, *Central Asia: Regional Development and Implications for U.S. Interests*, CRS Report for Congress, 5. Juni 2006.

75 Assistant Secretary of Defense for International Security Policy, Jack D. Crouch, formulierte diese geostrategische Veränderung in einer Anhörung 2002 wie folgt: „Our military relationship with each (Central Asian) nation have matured on a scale not imaginable prior to September 11.“ Senate Committee on Foreign Relations, Subcommittee on Central Asia and the South Caucasus, *Balancing Military Assistance and Support for Human Rights in Central Asia*, CRS Report for Congress, 27. Juni 2002, abrufbar unter: www.globalsecurity.org/military/library/congress/2002_hr/shrg627.pdf.

lung wurde das Ende der autoritären Herrschaft Präsident Akajews in Kirgistan im März 2005 nach dem Muster der Farbenrevolutionen als Nelkenrevolution titulierte.

Die USA warben auch hier um eine ergänzende Rolle der NATO. Der Generalsekretär ernannte einen *Special Representative* für die Region, und die NATO richtete ein Verbindungsbüro ein. Auch wenn es sich hierbei um sehr vorsichtige Schritte handelt, signalisierte die NATO mit dem Beschluss auf dem Istanbul Gipfel 2004 „to put special focus on engagement in the Caucasian and Central Asian Region“, zu einem sicherheitspolitischen Anker der Länder der Region werden zu wollen.

5.2 Die russische Reaktion

Nach dem Amtsantritt Bushs entwickelte sich das Verhältnis zwischen Russland und dem Westen zunächst positiv. Unter dem Vorzeichen des Krieges gegen den als gemeinsamen Gegner wahrgenommenen Terrorismus vertieften sich in der Folge des 11. September die amerikanisch-russischen Beziehungen sogar. In diesem Klima blieben russische Widerstände gegen eine amerikanische Anwesenheit in den früheren Sowjetrepubliken zunächst beschränkt. Auch die zweite Erweiterung der NATO erzeugte überraschend wenig Verwerfungen. Und dies, obwohl sich das Bündnis in Prag 2002 sogar für eine große Erweiterungsrunde um sieben Beitrittsaspiranten – darunter die drei baltischen Staaten – entschied.⁷⁶ Um die verbliebenen Vorbehalte Russlands aus dem Weg zu räumen, vertiefte die NATO den Dialog mit Moskau und beschloss auf britische Initiative im Mai 2002 die Aufwertung des seit 1997 bestehenden Ständigen Gemeinsamen Rates (Permanent Joint Council, PJC) zu einem NATO-Russland-Rat.⁷⁷ In diesem Gremium wird der Kampf gegen den Terrorismus, die Verbreitung von Massenvernichtungswaffen und die Friedenssicherung diskutiert, nicht jedoch Fragen der Erweiterung. Nach übereinstimmenden Einschätzungen entwickelte sich die Zusammenarbeit in dem Rat zunächst positiv. Dennoch stolperten beide Seiten innerhalb kurzer Zeit in eine neue Phase herrschaftspolitischen Wettbewerbs und sicherheitspolitischer Konkurrenz.⁷⁸

76 Matthias Dembinski, Quo vadis NATO? Von der kollektiven Verteidigungsorganisation zur offenen Sicherheitsgemeinschaft oder zum Bruch? in: Mir Ferdowsi (Hg.), Sicherheit und Frieden zu Beginn des 21. Jahrhunderts, München (Bayerische Landeszentrale) 2004, S. 365-388.

77 Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Gremien: Während sich im PJC Russland mit der gemeinsamen Front der NATO-Staaten konfrontiert sah (19 gegenüber 1) und die NATO-Staaten lediglich vorher vereinbarte Positionen vortrugen, agiert Russland im neuen Rat gleichberechtigt neben den Vollmitgliedern (zu Zwanzig). Martin A. Smith, *Russia and NATO since 1991. From Cold War through cold peace to partnership*, London (Routledge), 2006, S. 89ff; Matthias Dembinski, Marginalisieren oder Runderneuern? Die USA und die NATO nach dem Prager Gipfel, in: August Pradetto, *Die zweite Runde der NATO-Osterweiterung. Zwischen postbipolarem Institutionalismus und offensivem Realismus*, Frankfurt (Peter Lang), 2004, S. 39-74.

78 Deutlichen Ausdruck fand die Eintrübung des Verhältnisses in Putins Rede auf der 43. Münchner Konferenz für Sicherheitspolitik am 10. Februar 2007, abrufbar unter: www.securityconference.de.

In der Literatur ist umstritten, wie die verschiedenen Gründe zu gewichten sind, die zur Eintrübung des Verhältnisses zwischen Russland und den USA bzw. dem Westen geführt haben. Sicherlich spielte der Eindruck eine Rolle, die amerikanische Präsenz in Zentralasien und im Kaukasus könne dauerhafter sein als zunächst angenommen. Weiterhin begründet eine Interpretation diese Verhärtung mit den hegemonialen Ambitionen Russlands gegenüber dem GUS-Raum. Sie verweist zum einen auf Putins zunehmend restaurative Politik, zum anderen auf die Möglichkeiten Moskaus, dank der weltweiten Hausse der Energie- und Rohstoffpreise hegemoniale Ambitionen aktiver verfolgen zu können.⁷⁹ Einer anderen Interpretation zufolge ist die Entfremdung Russlands vom Westen auch eine Folge der Marginalisierung Russlands durch den Westen.⁸⁰

Hier wird argumentiert, dass die Reaktion Moskaus zusätzlich von der Art beeinflusst wurde, wie sich der Westen in Gestalt der NATO präsentiert. Zu Beginn der Bush-Administration schien sich die Kohärenz des Bündnisses aufzuweichen. Außenministerin Rice dachte 2001 öffentlich über die Aufnahme Russlands in die NATO nach.⁸¹ Die Einrichtung des NATO-Russland-Rats signalisierte immerhin das Interesse an einer gleichberechtigteren Kooperation. Mit dem Krieg gegen den Terror schien eine ganz neue Frontlinie für die amerikanische Außenpolitik bestimmend zu werden, die nicht mit demokratischen Werten begründet war. Darüber hinaus schien sich mit der Irak-Krise der bisherige Westen auszudifferenzieren.

In dem Maße, in dem sich der Westen wieder als geschlossener Akteur präsentiert, zu dem Moskau keinen Zugang haben würde, erscheint die Erweiterung der NATO bedrohlicher. Endgültig ließen die Farbenrevolutionen das amerikanisch-westliche Engagement in einem gefährlichen Licht erscheinen. Moskau sah diese Revolutionen als von den USA und ihren europäischen Verbündeten bzw. deren NGOs gesteuert an. Stimmen in der russischen Debatte wiesen zudem darauf hin, dass sich über die gemeinsame Unterstützung der Demokratiebewegungen Europa wieder stärker den USA annäherte.⁸² In dieser Situation erschien die doppelte Funktion der NATO als Instrument der Demokratisierung und sicherheitspolitischer Kristallisationspunkt der Demokratien in besonderer Weise bedrohlich.

Mit dem ökonomischen Aufschwung wuchs nicht nur das Selbstbewusstsein, mit dem Russland auf einem eigenständigen Weg beharrte, sondern ebenso die russischen Reaktionsmöglichkeiten auf die amerikanischen und westlichen Ausgreifversuche. Bereits die Gründung der Schanghai Kooperationsorganisation betrieben Russland und China mit

79 Vgl. Hannes Adomeit, Putins Westpolitik. Ein Schritt vorwärts, zwei Schritte zurück, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie S 8) April 2005; Hannes Adomeit/Rainer Lindner, Die „Gemeinsamen Räume“ Russlands und der EU. Wunschbild oder Wirklichkeit, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie 34), 2005.

80 Dmitri Trenin, Russia Leaves the West, Foreign Affairs, Jg. 85, Nr. 4, 2006.

81 Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. August 2001, S. 2.

82 Adomeit/Lindner, Die Gemeinsamen Räume, a.a.O. (Anm. 79), S. 10.

dem Ziel, amerikanischen Einfluss in Zentralasien zurückzudrängen. Mit der Forderung der Staatschefs der Mitgliedsländer dieser Organisation vom Juli 2005, die USA sollten einen Zeitpunkt für den Abzug aus der Region nennen, konnte Moskau einen ersten Erfolg verbuchen.⁸³ Gleichzeitig baute Moskau seine militärische Kooperation aus. Die militärische Zusammenarbeit mit Tadschikistan ist traditionell eng. Mit Usbekistan wurde die militärische Kooperation erneuert. 2003 eröffnete Russland eine neue Militärbasis in Kirgistan. 2004 verhandelte Moskau über eine sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Kasachstan.⁸⁴ Das Kooperationsabkommen mit Usbekistan zählt zu den größeren Erfolgen russischer Außenpolitik. Hierbei zeigte sich, dass die amerikanische Demokratisierungsagenda auch ein strategischer Nachteil im Kampf um Einfluss sein kann. Nach den Unruhen in Andischan im Mai 2005 schwankten die USA zwischen dem vom Pentagon vertretenen strategischen Interesse am Erhalt der K-2-Basis und dem Demokratisierungsinteresse so lange hin und her, bis die usbekische Regierung den Abzug der amerikanischen Truppen innerhalb von sechs Monaten verlangte.⁸⁵

Schließlich erwies sich die Hoffnung auf eine schnelle Demokratisierung und Hinwendung zum Westen als verfrüht. Die sogenannte Nelkenrevolution in Kirgistan erwies sich als Schimäre. Und auch die orangene Revolution in der Ukraine geriet angesichts der fehlenden gesellschaftlichen und politischen Grundlagen für erfolgreiche Demokratisierung, der politisch-kulturellen Zweiteilung des Landes und der vielfältigen Abhängigkeiten von Russland rasch an ihre Grenzen. Nach den Parlamentswahlen vom Mai 2006 und der Machtteilung ist auch die außenpolitische Orientierung der Ukraine unsicher. Kurzum verfolgen bis auf Georgien alle Länder mittlerweile wieder eine äquidistante Politik oder lehnen sich enger an Moskau an. Und gegenüber Georgien ließ Moskau in der Krise um die Gefangennahme von russischen Offizieren im Herbst 2006 die eigene Machtfülle deutlich werden. Zur Bestürzung des georgischen Präsidenten Schakaschwili vollzogen die USA eine Wende und riefen gemeinsam mit Russland Georgien zur Mäßigung im bilateralen Konflikt auf.⁸⁶

83 Vgl. Subodh Atal, *The New Great Game*, in: *The National Interest*, Nr. 81, Herbst 2005, S. 101-105. Die Erklärung der Staats- und Regierungschefs der Shanghai Cooperation Organisation vom 5. Juli 2005 ist abrufbar unter: <http://www.secsco.org/html/00500.html>.

84 Vgl. Ilan Berman, *The New Battleground: Central Asia and the Caucasus*, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 28, Nr. 1, 2004, S. 59-69.

85 Russland hat diese Bedenken nicht. Putin empfing Präsident Kamirow nach der Niederschlagung des Aufstandes in Andischan mit offenen Armen und unterzeichnete im November 2005 einen Allianzvertrag. Vgl. Eugene Rumer, *The U.S. Interests and Role in Central Asia after K2*, in: *The Washington Quarterly*, Jg. 29, Nr. 3, 2006, S. 141-154.

86 Bereits im Sommer 2004 hatten die USA in der Krise um Südossetien mäßigend auf Georgien eingewirkt. Das amerikanische Zusammenwirken mit Russland 2006 wurde von Georgien mit Bestürzung zur Kenntnis genommen, weil es offenbar dem Kalkül folgte, so russisches Entgegenkommen gegenüber Nordkorea erreichen zu können. Vgl. Markus Wehner, *Warnschuss für den Mann aus Tiflis*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 12. November 2006, S. 11.

Im Rückblick betrachtet war die amerikanische Politik der abermaligen NATO-Erweiterung von einem naiven Glauben an die eigene Machtfülle und Gestaltungsmöglichkeit geprägt. Sie baute darauf, mit dem Angebot einer NATO-Mitgliedschaft fragile Demokratisierungsprozesse vorantreiben und absichern zu können und nahm dabei in Kauf, dass die herrschaftspolitischen Konflikte zwischen Russland und dem Westen mit einer sicherheitspolitischen Dimension überlagert wurden. Diese Strategie rief in Moskau nicht nur sicherheitspolitische Besorgnisse wach. Sie war auch verwundbar gegenüber russischen Abwehrversuchen. Denn auf der Ebene der machtpolitischen Konkurrenz, auf der das Instrumentarium der Militärkooperationen, wirtschaftliche Sanktionen oder sogar militärische Drohungen entscheiden, erweist sich Russland als durchaus konkurrenzfähig.

Die Strategie der NATO-Erweiterung scheiterte vorläufig an den Parlamentswahlen in der Ukraine. Es ist darüber hinaus nicht auszuschließen, dass ein realistischerer Blick auf die Kosten das Interesse an einer dritten Erweiterungsrunde auch in Washington dämpft. Neue Mitglieder im Osten Europas wären auf absehbare Zeit Konsumenten und nicht Produzenten von Sicherheit. Darüber hinaus machte die Reaktion Russlands deutlich, dass eine dritte Erweiterungsrunde mit erheblichen Risiken verbunden gewesen wäre. Wie der amerikanische Kurswechsel in der Politik gegenüber Georgien illustriert, waren am Ende selbst die USA nicht bereit, diese Kosten und Risiken einzugehen.

6. Die Öffnung der NATO gegenüber den Demokratien Ost- und Südostasiens

Ein weiteres Element der Vision der NATO als institutionellem Kristallisationspunkt eines einigen demokratischen Westens zielt über Europa hinaus auf die Einbeziehung der Demokratien Ost- und Südostasiens. Die Logik dieser Initiative machte NATO-Generalsekretär de Hoop Scheffer im Februar 2006 auf der 42. Münchener Sicherheitstagung deutlich: „We need to ensure that we have the closest possible partnership with those countries that can, and are willing to, help defend our shared values. To my mind, that means also building closer links with other likeminded nations beyond Europe – nations such as Australia, New Zealand, South Korea or Japan.“⁸⁷ Die Diskussion über eine Intensivierung der Beziehungen zu diesen Ländern war bereits im Frühjahr 2005 mit der Reise von Generalsekretär de Hoop Scheffer in die Region in Gang gekommen. Die NATO und Australien unterzeichneten bei der Gelegenheit ein Abkommen über den Austausch klassifizierter Informationen, das die Zusammenarbeit bei der Friedenssicherung und dem Konfliktmanagement verbessern soll.⁸⁸ Im Frühjahr 2006 besuchte der Generalsekretär wiederum die

87 Vgl. Speech by NATO Secretary Jaap de Hoop Scheffer at the 42nd Munich Conference on Security Policy, abrufbar unter: www.nato.int/icons/audio.gif.

88 NATO Update, NATO and Australia enhance Cooperation, 6. April 2005.

Region und unterzeichnete unter anderem ein Kooperationsabkommen mit Neuseeland.⁸⁹ Auch diese Öffnung war von den USA vorangetrieben worden. Der damalige NATO-Botschafter Burns hatte das Thema „Ausweitung der Allianz der Demokratien“ bereits im Frühjahr 2004 auf die Brüsseler Tagesordnung gesetzt.⁹⁰

Die angesprochenen Länder stehen dem Angebot der NATO mehr oder weniger offen gegenüber. Am entschiedensten drängt Australien auf eine institutionalisierte Zusammenarbeit. Der australische Außenminister Downer sieht in seinem Land den „perfekten Kandidaten als globaler Partner der NATO (...). Die NATO muss begreifen, dass eine westliche Allianz mehr Mitglieder hat als Nordamerikaner und Europäer“.⁹¹ Auch Japan zeigt sich an einer engeren Zusammenarbeit mit der NATO sehr interessiert.⁹² Am zurückhaltendsten erscheint die südkoreanische Regierung, die negative Rückwirkungen einer engeren Zusammenarbeit mit der NATO auf ihre Beziehungen zu Nordkorea und China fürchtet.⁹³

Wie genau die Anbindung der asiatischen Demokratien und damit die Perspektive dieser Partnerschaft aussehen soll, war Thema des informellen Außenministertreffens in Sofia im April 2006. Die dort diskutierten Optionen reichten von verstärkten bilateralen Kontakten bis zu neuen Organisationsstrukturen.⁹⁴ Die Diskussionen ließen auch deutlich werden, dass eine Reihe von NATO-Partnern einer engen Einbindung der Demokratien Ost- und Südasiens skeptisch gegenüber stehen. Frankreich möchte die Aufgaben der NATO möglichst eng auf die Funktion der kollektiven Verteidigung begrenzen und steht schon aus diesem Grunde institutionalisierten Beziehungen ablehnend gegenüber. Aber auch die neuen NATO Mitglieder sahen in dieser Initiative eine Ablenkung von der aus ihrer Perspektive nach wie vor zentralen Aufgabe der kollektiven Verteidigung.⁹⁵ Im Abschlusskommunique des Riga-Gipfels finden sich zu dieser Frage nur sehr vage Aussagen. Die vier ost- und südostasiatischen Demokratien werden nicht einmal genannt. Die Staats- und Regierungschefs einigten sich lediglich darauf, den Nordatlantikrat zu beauftragen, „to increase the operational relevance of relations with non-NATO countries, including interested Contact Countries (...)“.⁹⁶

89 NATO Update, NATO and New Zealand to enhance cooperation, 7. Februar 2006.

90 Karl-Heinz Kamp, „Global Partnership“: Ein neuer Streitpunkt in der NATO, St. Augustin (Analysen und Argumente aus der Konrad-Adenauer Stiftung, Nr. 29/2006), Mai 2006, S. 3.

91 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20. Februar 2006, S. 6.

92 Vgl. etwa die Rede des japanischen Ministerpräsidenten Shinzo Abe vor dem Nordatlantikrat am 12. Januar 2007, „Japan and NATO: Toward Further Collaboration“, Ministry of Foreign Affairs of Japan, abrufbar unter: <http://www.mofa.go.jp/region/europe/pmv0701/nato.html>.

93 Vgl. U.S. wants Korea to forge military ties with NATO, Digital Chosun Ilbo (Englische Ausgabe), 23. November 2006, abrufbar unter: <http://english.chosun.com/cgi-bin/printNews?id=2006123010>.

94 Horst Bacia, Die globale NATO, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 28. April 2006, S. 6.

95 Horst Bacia, Auf fernen Schlachtfeldern, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. November 2006, S. 5.

96 Riga Summit Declaration, Paragraph 12.

Ein Grund für das vorläufige Scheitern ist in der Kommunikationsstrategie des Generalsekretärs und der USA zu suchen. Beide begründeten die angestrebte Partnerschaft zunächst mit interpretationsfähigen Formeln. Einerseits wiesen sie pragmatisch auf den Wunsch nach einer Verbesserung der bestehenden ad hoc Kooperationen etwa im Rahmen der Operation Enduring Freedom oder der ISAF hin. Hierzu gehöre auch, den truppenstellenden Staaten ein größeres Gewicht am Entscheidungstisch einzuräumen.⁹⁷ Im Gegensatz zur Erweiterung gehe es beim Ausbau dieser Beziehungen nicht um den Export von Stabilität, sondern um den Import von Kapazitäten.⁹⁸ Andererseits betonten beide die gemeinsamen Werte und Interessen in einer durch globale Bedrohungslagen charakterisierten Welt als Grundlage der geplanten Zusammenarbeit und beförderten damit beabsichtigt oder nicht Vorstellungen einer global tätigen Allianz von Demokratien. Selbst die noch vor wenigen Jahren völlig abwegige Vorstellung, die NATO könne ein Element zur Eindämmung Chinas werden, wurde plötzlich diskutiert.⁹⁹ Dadurch verhärteten sich im Vorfeld die europäischen Widerstände. Dennoch ist diese Initiative, wie der Besuch des japanischen Ministerpräsidenten im Januar 2007 bei der NATO zeigt, nicht vom Tisch. Es lohnt daher, auf die Risiken dieser Öffnung hinzuweisen.

Mittlerweile insistieren der Generalsekretär und Vertreter der USA zwar mit Nachdruck darauf, dass die angestrebte Partnerschaft nur die begrenzte Zielrichtung der Abstimmung bei Kriseneinsätzen verfolgt und nicht als Vorstufe zur Globalisierung der NATO interpretiert werden darf. Nur überzeugt ihr Dementi, so energisch es auch vorgebracht wird, nicht. Wie Ivo Daalder und James Goldgeier von der Brookings-Institution überzeugend dargelegt haben, läuft die Vorstellung des einigen und in der NATO handlungsfähigen Westens in einer Situation globalisierter Gefahren konsequent auf das Konzept einer globalen Allianz von Demokratien hinaus. Sie wiesen plausibel darauf hin, dass angesichts weltweiter Bedrohungen und eines nicht mehr territorial definierbaren Tätigkeitsbereichs der NATO die Mitgliedschaft nicht mehr, wie es der Artikel 10 des NATO-Vertrages vorsieht, geographisch definiert werden könne. Stattdessen solle die NATO die Länder als Mitglied aufnehmen, die ihre Werte teilen. Weil die NATO weltweit demokratische Interessen verteidige, sei die Partnerschaft mit den ost- und südostasiatischen De-

97 Vgl. Daniel Dombey, NATO looks beyond geography to build military ties, in: Financial Times vom 3. April 2006, S. 3.

98 Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Kurt Volker, Principal Deputy Assistant Secretary for European and Eurasian Affairs, Remarks at Howard University, 23. Februar 2006.

99 2005 wies de Hoop Scheffer der Kooperation mit China noch einen deutlich geringeren Stellenwert als der mit den Demokratien der Region zu. In einer Rede in Canberra am 1. April führte er aus: „I am sure that our Chinese and other dialogue partners would agree that the strong interest of this country - Australia - in further developing pragmatic cooperation with the Alliance, is of a quite a different order - and most welcome indeed.“ Die Rede ist abrufbar unter: www.nato.int/docu/speech/2005/s050401b.htm. 2006 sah er sich genötigt, gegenüber der chinesischen Öffentlichkeit darauf hinzuweisen, dass diese Öffnung nicht gegen China gerichtet sei. Statt dessen hob er das Interesse der NATO an engen Beziehungen zur Volksrepublik hervor. Interview der People's Daily mit dem Generalsekretär der NATO, Jaap de Hoop Scheffer, 27. November 2006, abrufbar unter: <http://english.peopledaily.com.cn/200611/27.html>.

mokratien nicht als Endstufe, sondern als ersten Schritt zur Vollmitgliedschaft zu begreifen.¹⁰⁰

Von der Renaissance des Konzepts der NATO als Kristallisationspunkt des demokratischen Westens gehen nicht nur Impulse für ihre Erweiterung aus. Diese Entwicklung birgt auch erhebliche Risiken. Zum einen könnte sich eine solche Allianz von Demokratien schnell als alternative Legitimationsquelle für humanitäre Interventionen verstehen. Seit dem Kosovo-Krieg wurde in der amerikanischen Debatte von liberaler wie (neo-) konservativer Seite diese Vorstellung immer wieder ins Spiel gebracht.¹⁰¹ Der Vorteil: Im Gegensatz zur (damaligen) NATO sei eine solche Allianz nicht geographisch und funktional beschränkt; im Gegensatz zu Entscheidungen des UN-Sicherheitsrats sei ihr Handeln nicht von der Zustimmung von Nicht-Demokratien abhängig. Dieses Argument findet sich denn auch bei Daalder und Goldgeier. Als globale Allianz von Demokratien wäre die NATO eine starke Partnerin der UN, ihr aber nicht untergeordnet. „If, as in the case of Kosovo in 1999, the UN is unwilling to authorize action against a threat to international peace and security, NATO might have to act anyway. In such an event, a more global NATO, backed by the world’s leading democracies, would enjoy greater legitimacy, and that should allay the fears of those committed to a strong international order.“¹⁰²

Zum anderen würde eine territorial und funktional entgrenzte sowie um die ostasiatischen Demokratien ergänzte NATO fast unweigerlich mit der amerikanischen Rückversicherungsstrategie gegenüber der aufstrebenden Weltmacht China in Verbindung gebracht. Auslöser der neu aufgeflammtten amerikanischen Debatte darüber, wie mit dem rasanten Aufstieg Chinas umzugehen sei, war das im März 2005 vom chinesischen Parlament verabschiedete Anti-Sezessionsgesetz sowie die fortschreitende Modernisierung der chinesischen Streitkräfte.¹⁰³ So führte die im Februar 2006 veröffentlichte „Quadrennial Defense Review“ mit Blick auf China aus, die USA würden jeden militärischen Wettbewerber davon abbringen, Fähigkeiten zu entwickeln, die es diesem Staat ermöglichen könnten, zur regionalen Hegemonie aufzusteigen oder die USA und die mit ihr verbundenen Staaten anzugreifen.¹⁰⁴ Sicherlich ist die amerikanische China-Politik insgesamt von Kontinuität gekennzeichnet. Bush hält im Wesentlichen an der mit Rückversicherungs-

100 Ivo Daalder/James Goldgeier, Global NATO, in: *Foreign Affairs*, Jg. 85, Nr. 5, 2006, S. 105-113.

101 Während des Kosovo-Krieges insistierte beispielsweise der stellvertretende Außenminister Strobe Talbott darauf, die NATO müsse sich „das Recht und die Freiheit vorbehalten, immer dann zu handeln, wenn seine Mitglieder es im Konsens für nötig halten“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 5. Februar 1999. Vgl. zu dieser Denkfigur auch Lee Feinstein/Ann-Marie Slaughter, A Duty to Prevent, in: *Foreign Affairs*, Jg. 83, Nr. 1, 2004, S. 136-150; Allen Buchanan/Robert O. Keohane, The Preventive Use of Force: A Cosmopolitan Institutional Proposal, in: *Ethics & International Affairs*, Jg. 18, Nr. 1, 2004, S. 1-22. Ivo Daalder/James Lindsay, Divided on being united, *Financial Times* vom 6.-7. November 2004, S. W1f.

102 Daalder/Goldgeier, Global NATO, a.a.O. (Anm. 100), S. 113.

103 Vgl. insbesondere Peter Rudolf, Die USA und der Aufstieg Chinas. Die Strategie der Bush-Administration, Berlin (Stiftung Wissenschaft und Politik, Studie S 9), April 2006.

104 Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, Washington, 2006, S. 29.

elementen gekoppelten Strategie des Engagements seiner Vorgänger fest und verschiebt allenfalls die Akzente.¹⁰⁵ Elemente dieser akzentuierten Strategie der Rückversicherung betreffen den Ausbau bestehender und die Schaffung neuer Sicherheitskooperationen mit süd- und ostasiatischen Staaten. So wurde 2003 den Philippinen und Taiwan der Status eines „major non-NATO Defence“-Partners eingeräumt. Außerdem sagten die USA den Philippinen umfangreiche Militärhilfe zu. Mit Japan intensivierte sich mit dem 1997 novellierten Verteidigungsabkommen die militärische Kooperation u.a. im Bereich Raketenabwehr. Dabei versuchen die USA, Japan über die Selbstverteidigung hinaus zu einem Garanten der Stabilität in Ostasien aufzuwerten.¹⁰⁶ Mit Malaysia, Singapur und Indonesien unterhalten die USA seit langem bilaterale Militärkooperationen, die in den letzten Jahren intensiviert wurden. Darüber hinaus werteten die USA die sicherheitspolitischen Beziehungen zu Australien und Neuseeland auf. Auch die Entscheidung, die nuklearen Sanktionen gegen Indien aufzuheben, lassen sich mit der Strategie militärischer Vorsorge gegen das aufstrebende China in Verbindung bringen. Und die institutionalisierte Kooperation der NATO mit den Demokratien Ost- und Südasiens würde, ob die NATO dies will oder nicht, ebenfalls in diesem Lichte interpretiert werden.

Die konfliktverschärfenden Elemente dieses Konzepts liegen auf der Hand. Eine Allianz von Demokratien würde die Vereinten Nationen als sicherheitspolitischen Ordnungsrahmen entwerten und könnte die Konfliktlinie zwischen Demokratien und Nicht-Demokratien vertiefen. Ein koordiniertes sicherheitspolitisches Auftreten des Westens gegenüber China könnte dort Einkreisungsängste mobilisieren und Strategien der Gegenmachtbildung zusätzlichen Auftrieb geben.

7. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Der Gipfel von Riga hat die Suche nach der angemessenen Form der NATO nicht entschieden. Bereits die bisherige Transformation und die aktuellen Entwicklungen sind aber nicht ohne Risiken. Problematisch ist die Einschränkung der indirekten Kontrolle in Kombination mit der funktionalen und geographischen Entgrenzung. Diese Kombination

105 Zu Beginn seiner Präsidentschaft kündigte Bush an, China künftig als „strategischen Wettbewerber“ behandeln und etwa die sicherheitspolitische Kooperation mit Taiwan intensivieren zu wollen. Nach dem 11. September entdeckte er dann China als Bündnispartner im Kampf gegen den Terrorismus und kehrte schnell zur Politik seiner Vorgänger zurück. Vgl. Marcin Zaborowski, US-China relations: running on two tracks, in: Marcin Zaborowski (Hg.), *Facing China's rise: Guidelines for an EU strategy*, Paris (Chaillot Papers No. 94), 2006, S. 83-100. So formuliert etwa die nationale Sicherheitsstrategie der USA von 2006: „Our strategy seeks to encourage China to make the right strategic choices for its people, while we hedge against other possibilities“, *The National Security Strategy of the United States of America*, The White House, 2006, S. 42, abrufbar unter: <http://whitehouse.gov/nsc/nss/2006/>.

106 Aurelia George Mulgan, Japan and the Bush agenda: alignment or divergence? in: Mark Beeson (Hg.), *Bush and Asia. America's evolving relations with East Asia*, London (Routledge), 2006, S. 109-127, insbesondere S. 123.

verschärft die internen Friktionen und die Konflikte der NATO mit der Umwelt. Die Tragweite und die Risiken dieser Entwicklung werden erkennbar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass die NATO während des Ost-West-Konflikts ein Engagement *out-of-area* bewußt vermieden hat.

Bis Ende der 1990er Jahre akzeptierten die politisch Verantwortlichen, dass eine funktionale und geographische Entgrenzung mit einer Flexibilisierung und Lockerung des Bündniszusammenhangs einher gehen solle. Zumindest stellte die Diskussion um die militärische Transformation diesen Zusammenhang in Rechnung. Donald Rumsfeld mag ihn mit seiner These, die Mission bestimme die Koalition, auf die Spitze getrieben und machtpolitisch untermalt haben. In der Sache geht seine Aussage dennoch in die richtige Richtung.

Nur blieb die Flexibilisierung des Bündniszusammenhangs stecken. Der Umbau der militärischen Strukturen hat für die USA und die westeuropäischen Bündnismitglieder unterschiedliche Konsequenzen. Die USA konnten sich weitgehend aus den militärischen Allianzstrukturen befreien. Die Reduzierung und Neuorganisation der amerikanischen Streitkräfte in Europa ist Teil eines globalen Transformationsprozesses, der die USA zu weltweiten Interventionen, gegebenenfalls im Rahmen von ad hoc Koalitionen, befähigen soll. Anders liegen die Dinge für die europäischen Bündnispartner. Die Neuordnung der Kommandostruktur kommt zwar ihrem Interesse an *opting-out* Möglichkeiten entgegen. Problematisch erscheint aber die NATO Response Force, weil dieser zentrale Baustein der Interventionsfähigkeit die Flexibilität wieder reduziert. Die europäischen NATO-Länder sollten daher im Rahmen der NATO weniger autonomieeinschränkende Formen der militärischen Kooperation anstreben.

Noch stärker wird die Bindungswirkung der Allianz von ihrem normativen und rhetorischen Haushalt bestimmt. Während Donald Rumsfeld zunächst die Unverbindlichkeit der NATO konstatierte, versuchen die USA seitdem durch rhetorische Akte und die Bereitschaft zu Konsultationen ihren Gemeinschafts- und Verbindlichkeitscharakter wieder zu erhöhen. Angesichts der weiter fortschreitenden funktionalen und geographischen Entgrenzung der NATO steigt damit aus deutscher und europäischer Perspektive zunächst das Risiko der Verwicklung. Im Gegensatz zu ihren westeuropäischen Bündnismitgliedern sind die Vereinigten Staaten global ausgerichtet. Eine Entgrenzung des Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs der Allianz eröffnet aus ihrer Perspektive zunächst die Chance auf Entlastung.

Mechanismen der Verwicklung und die daraus resultierenden Friktionen sind derzeit in Afghanistan zu besichtigen. Dort erlaubt es das Bündnis, auch diejenigen Mitglieder stärker in die militärische Pflicht zu nehmen, deren Engagement anfangs nur begrenzten Motiven folgte und auf den zivilen Wiederaufbau beschränkt war. Auch wenn sich Deutschland in besonderer Weise mit der Forderung seiner Bündnispartner konfrontiert sieht, nationale Vorbehalte aufzugeben und sich stärker an den militärischen Operationen

zu beteiligen, bindet das Bündnis alle Mitglieder. Die Mehrheit der Beobachter sind sich einig, dass die NATO mit den zur Verfügung stehenden Mitteln ihre politischen und militärischen Ziele nicht erreichen kann.¹⁰⁷ Anstatt die Ziele bescheidender zu formulieren, erlaubt es das Bündnis seinen Mitgliedern, sich wechselseitig in die Pflicht zu nehmen und von anderen eine Erhöhung des Einsatzes zu verlangen. Dieser Mechanismus schafft zwar Erwartungssicherheit, hat aber den problematischen Aspekt, den Ausstieg aus einer Verpflichtung zu verzögern. Die Wahrnehmung einer dauerhaften Präsenz der USA und der NATO könnte aber die Abwehrreflexe regionaler Akteure weiter mobilisieren. Die NATO sollte daher den Schwerpunkt ihrer Aktivitäten nicht nur auf die Absicherung der zivilen Aufbauleistungen legen, sondern Ausstiegsoptionen vorbereiten. Die Aufstellung einer afghanischen Polizei und Armee ist neben der Suche nach einer tragfähigen Machtteilung zwischen den verschiedenen politischen und ethnischen Kräften vorrangig.

In Afghanistan liegen zumindest die Sichtweisen und erklärten Interessen der politischen Führungen der NATO-Mitglieder vergleichsweise eng zusammen. Die dennoch bei jeder sich bietender Gelegenheit aufbrechenden Gegensätze lassen sich als Indiz dafür werten, dass der Anspruch gemeinsamer Handlungsfähigkeit bei gleichzeitiger Ausweitung des Aufgabenfeldes der NATO eine Überforderung darstellt. Vorsicht gegenüber dem amerikanischen Angebot einer engeren Zusammenarbeit in der NATO wäre den westeuropäischen Regierungen auch deshalb anzuraten, weil es fraglich erscheint, ob das Bündnis tatsächlich wie während des Ost-West-Konflikts als Instrument zur Sicherung europäischen Einflusses in Washington taugt. Sicherlich sind die Ergebnisse dieses Reports in Bezug auf die Frage nach einer Renaissance des Multilateralismus innerhalb der NATO nur als Indizien zu werten. Die aber sind ernüchternd. Die Bereitschaft der USA, in Riga sowohl die Erweiterung wie die Öffnung für die ost- und südostasiatischen Demokratien zurückzustellen, war nicht den Widerständen europäischer Staaten zu verdanken. Weitere Schritte zur Heranführung der Ukraine und Georgiens scheiterten in erster Linie an den machtpolitischen Realitäten sowie den Schwierigkeiten der Demokratisierung. Die Öffnung kam nicht voran, weil eine unglückliche Kommunikationspolitik Widerstände selbst im „neuen Europa“ mobilisierte. Dennoch verfolgen die USA die Öffnung weiter, und ist dieses Thema, wie der Besuch des japanischen Ministerpräsidenten im Januar 2007 bei der NATO nahelegt, nicht vom Tisch.

Wie das Konzept des einigen und in der NATO sicherheitspolitisch handlungsfähigen Westens in Kombination mit ihrer Erweiterung und Öffnung Friktionen mit ihrer Umwelt erhöht, wird mit Blick auf Russland bzw. im Fall der Öffnung mit Blick auf China deutlich. Sicherlich hat auch Putins autoritäre Restauration staatlicher Macht in Russland die herrschaftspolitischen Gräben zu Westeuropa und den USA vertieft. Nur vermischte die NATO mit der Erweiterungsdebatte die herrschaftspolitischen Differenzen mit einer

107 Zitiert sei nur die Einschätzung des ISAF-Kommandeurs, General David Richards, dass die NATO nicht über genügend Soldaten verfügt, um die Taliban zu schlagen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 2. November 2006, S. 1; Financial Times vom 1. November 2006.

sicherheitspolitischen Dimension und verstärkte auf russischer Seite die Abwehrreflexe. Während es 2002 so schien, als werde sich die NATO intern differenzieren und Moskau als Partner mit Gewicht akzeptieren, präsentiert sich die NATO seitdem wieder als politisch geeinte Organisation, zu der Russland keinen Zugang haben wird. Dadurch muss Moskau die Erweiterung als zusätzlich problematisch wahrnehmen.

Nach Riga kommt es darauf an, russische Einkreisungsängste zu entkräften, ohne die Chancen der Demokratisierung im „Nahen Ausland“ und in Russland selbst zu vergeben. Mit der Vermischung herrschafts- und machtpolitischer Konflikte haben die USA der Demokratisierung im östlichen Europa keinen Gefallen getan. Erfolgsversprechender erschien es, die herrschaftspolitischen Konflikte wieder von der machtpolitischen Dimension zu entkoppeln. Damit würde zumindest der russischen Besorgnis entgegengewirkt, erfolgreichen Demokratiebewegungen in ihrer Nachbarschaft folgte die Ausweitung eines militärischen Machtblocks auf dem Fuße, zu dem Russland keinen Zutritt hat. Eine naheliegende Alternative bestünde darin, die EU Nachbarschaftspolitik attraktiver zu gestalten und finanziell so auszustatten, dass die EU auch ohne Beitrittsperspektive überzeugende Anreize setzen kann.

Auch die Öffnung gegenüber den ost- und südostasiatischen Demokratien wäre nicht ohne Risiken. Sie würde kaum interne Widerstände und Vorbehalten bei Dritten mobilisieren, wenn gesichert wäre, dass die Kooperation auf das erklärte Ziel einer effektiveren Zusammenarbeit bei friedenssichernden Einsätzen beschränkt bliebe. Solange aber das Konzept des einigen demokratischen Westens handlungsleitend ist, wird die Öffnung nur als erster Schritt auf dem Weg hin zu einer globalen Allianz der Demokratien interpretiert werden. Eine solche Entwicklung könnte zu neuen Gräben zwischen dem demokratischen Westen und dem Rest der Welt führen.

Wenn also die Rückkehr zur multilateralen NATO nicht zu erwarten ist, wie könnte ihre Zukunft dann aussehen? Nicht unwahrscheinlich erscheint eine Rückkehr zur NATO in ihrer ersten Form. Dies gilt zumal dann, wenn das Desaster im Irak eine Wende hin zu einer pragmatischen, in der Tendenz isolationistisch orientierten Außenpolitik der USA erzwingt. Die Mitgliedschaft in einer sich verstrickenden sicherheitspolitischen Organisation war ohnehin nur die Ausnahme im Verlauf der amerikanischen Geschichte.¹⁰⁸ Zudem passt die Rolle des *off-shore balancer*, der nur lose mit den europäischen Demokratien verkoppelt ist, besser zum amerikanischen Verständnis von demokratischer Souveränität. Eine solche Entwicklung wäre mit deutschen Interessen zu vereinbaren. Nur unterstreicht dieses Szenario die Dringlichkeit, mit der das Projekt der Europäischen Außen- und Sicherheitspolitik konsolidiert werden sollte.

108 David Lake, *Entangling Relations. American Foreign Policy in its Century*, Princeton (University Press), 1999